

## University of Groningen

### Klagen bij bestuursorganen

Winter, H. B.; Middelkamp, A.; Herweijer, M.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

#### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

#### *Publication date:*

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Winter, H. B., Middelkamp, A., & Herweijer, M. (2007). *Klagen bij bestuursorganen: Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*. (Derde evaluatie van de algemene wet bestuursrecht). Boom Juridische uitgevers.

#### **Copyright**

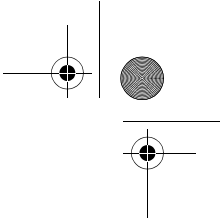
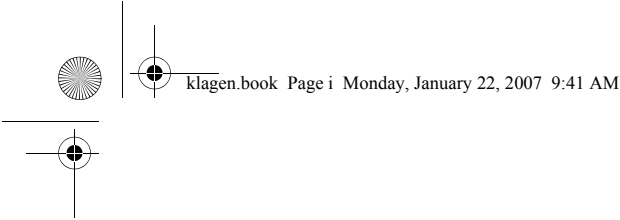
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

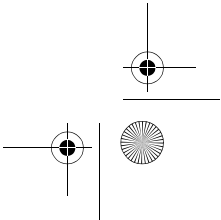
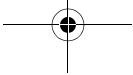
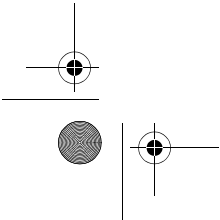
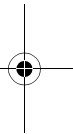
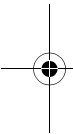
#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*



Klagen bij bestuursorganen



**In het kader van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006 zijn verschenen:**

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter	ISBN 978-90-5454-797-6
Feitenvaststelling in beroep	ISBN 978-90-5454-768-6
Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen	ISBN 978-90-5454-794-5
Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek	ISBN 978-90-5454-788-4
De Europese agenda van de Awb	ISBN 978-90-5454-781-5
Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006	ISBN 978-90-5454-055-7

DERDE EVALUATIE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT 2006

## Klagen bij bestuursorganen

### *Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*

H.B. Winter  
A. Middelkamp  
M. Herweijer



Boom Juridische uitgevers



RUG



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Aanbevolen citeerwijze: H.B. Winter e.a., Klagen bij bestuursorganen

© 2007 WODC

Dit rapport is uitgebracht ten behoeve van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wodc) te Den Haag.

Deze uitgave is gedrukt op chloorvrij papier.

*Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5454-794-5  
NUR 823

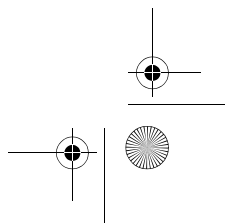
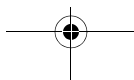
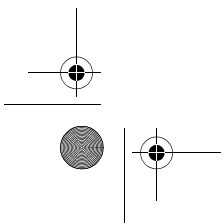
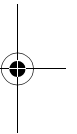
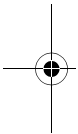
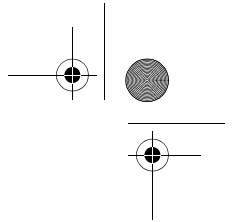
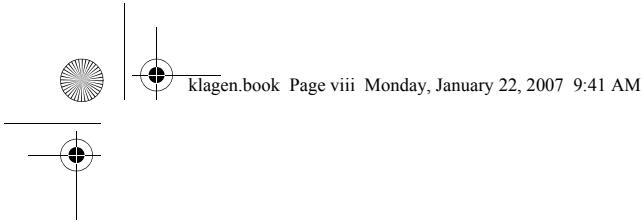
# Inhoud

Voorwoord	ix
Dankwoord van de auteurs	xi
Samenvatting	xiii
<b>1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING</b>	<b>1</b>
1.1 De regeling van het intern klachtrecht	1
1.2 Onderzoekskader	2
1.3 Probleemstelling en deelvragen	2
1.3.1 Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?	3
1.3.2 Hoe verloopt de klachtbehandeling bij bestuursorganen in de praktijk?	4
1.3.3 Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?	5
1.3.4 Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?	6
1.3.5 Zijn burgers bekend met en tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?	7
1.3.6 Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?	7
<b>2 DE REGELING VAN HET INTERN KLACHTRECHT</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	9
2.2 Totstandkoming van de regeling	10
2.3 Definitie van een klacht	11
2.4 Indiening van een klacht	13
2.5 Klachtbehandeling volgens afdeling 9.1.2 Awb	14
2.6 Klachtadviesprocedure	18
<b>3 THEORETISCH KADER</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding	19
3.2 Kwaliteit van dienstverlening: het kader van intern klachtrecht	19
3.3 Functies van intern klachtrecht	21
3.4 Veronderstellingen over klachten	23
3.4.1 Waarom en wanneer dient iemand een klacht in?	23
3.4.2 Welke eisen moeten aan klachtbehandeling worden gesteld?	27

<b>4 ONDERZOEKSAANPAK</b>	<b>33</b>
4.1 Inleiding	33
4.2 Deelonderzoek I: literatuuronderzoek	33
4.3 Deelonderzoek II: enquêteonderzoek bestuursorganen	33
4.4 Deelonderzoek III: dossieronderzoek en interviews	34
4.5 Deelonderzoek IV: enquêteonderzoek klagers	35
4.6 Expert meeting	36
<b>5 DE PRAKTIJK VAN HET INTERN KLACHTRECHT BIJ BESTUURSORGANEN: VERSLAG VAN HET BREEDTEONDERZOEK</b>	<b>39</b>
5.1 Onderzochte groep bestuursorganen	39
5.2 Nadere uitwerking van interne klachtbehandeling bij bestuursorganen	40
5.3 Positie klachtfunctionaris	42
5.4 Informatieverstrekking over intern klachtrecht	45
5.5 Werkwijze	48
5.6 Bekendmaking van het oordeel	55
5.7 Werkomstandigheden klachtfunctionaris	57
5.8 Klachtfunctionarissen over titel 9.1 Awb	59
<b>6 DE PRAKTIJK VAN HET INTERN KLACHTRECHT BIJ BESTUURSORGANEN: VERSLAG VAN HET DIEPTEONDERZOEK</b>	<b>61</b>
6.1 Inleiding	61
6.2 Aspecten van klachtbehandeling	61
6.3 Typen bestuursorganen	81
6.3.1 Inleiding	81
6.3.2 Kwaliteit van klachtprocedure en klachtbehandelaar	82
6.3.3 Lerend vermogen van de organisatie	82
6.3.4 Casevergelijking: kwaliteit van klachtbehandeling	83
6.3.5 Casevergelijking: lerend vermogen	84
6.3.6 Drie typen	85
6.3.7 Verklaring	86
6.4 Functioneren van titel 9.1 Awb	88
<b>7 ERVARINGEN VAN KLAGERS: VERSLAG VAN TELEFONISCH ENQUÊTEONDERZOEK</b>	<b>91</b>
7.1 Inleiding	91
7.2 Waarover wordt geklaagd?	92
7.3 Informatievoorziening over de klachtprocedure	97
7.4 De gang van zaken	100
7.5 Het oordeel over de klacht	104
7.6 Het oordeel over de ervaren procedure	106
7.7 Wordt ombudsman ingeschakeld?	109
7.8 Conclusie	110

<b>8 SLOTBESCHOUWING</b>	<b>113</b>
8.1 Inleiding	113
8.2 Conclusies	113
8.2.1 Inleiding	113
8.2.2 De vormgeving van de klachtprocedure	114
8.2.3 Het verloop van de klachtbehandeling	116
8.2.4 De samenloop tussen klachten en bezwaren	120
8.2.5 De uitkomsten van de klachtbehandeling	121
8.2.6 Tevredenheid van de klagers	124
8.3 Veronderstellingen en doelstellingen	125
8.4 Knelpunten	126
8.5 Aanbevelingen	127
<b>SUMMARY</b>	<b>133</b>
<b>LITERATUUR</b>	<b>137</b>
<b>BIJLAGE 1</b> Tekst van titel 9.1 Awb	139
<b>BIJLAGE 2</b> Samenstelling van de begeleidingscommissie	143
<b>BIJLAGE 3</b> Overzicht respons van responderende bestuursorganen	145
<b>BIJLAGE 4</b> Overzicht opmerkingen schriftelijke enquête bestuursorganen	149
<b>BIJLAGE 5</b> Vragenlijst schriftelijke enquête bestuursorganen	151
<b>BIJLAGE 6</b> Beschrijvingen op hoofdlijnen diepteonderzoek bestuursorganen	163
<b>BIJLAGE 7</b> Vragenlijst klagers	191
<b>BIJLAGE 8</b> Lijst van gesprekspartners	201





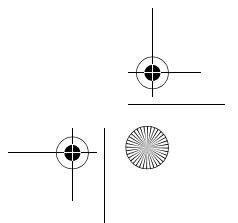
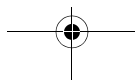
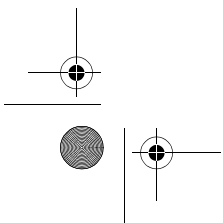
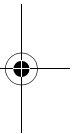
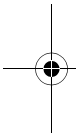
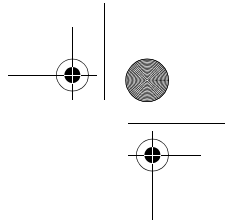
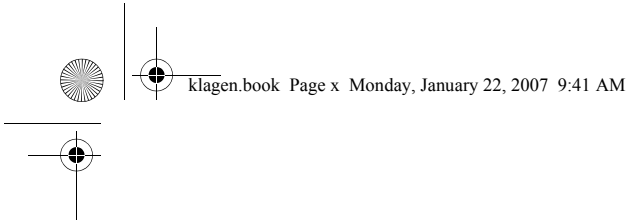
## Voorwoord

Dit rapport behandelt het onderwerp ‘intern klachtrecht’ en maakt deel uit van een vijftal onderzoeken die samen de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen. Volgens de wettelijke evaluatiebepaling dienen de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken drie jaar na de inwerkingtreding en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van de wet aan de Tweede Kamer toe te zenden.

De eerste evaluatie vond plaats drie jaar na inwerkingtreding van de wet, in 1996 en vijf jaar later, in 2001, de tweede. De onderwerpen uit deze evaluatieronde zijn voor een belangrijk deel het resultaat van een ‘open inschrijving’. In een aantal vakbladen zijn mensen uitgenodigd om aandachtspunten op te geven voor de evaluatie. Naast het ‘intern klachtrecht’ worden in deze evaluatie de volgende onderwerpen behandeld: feitenvaststelling, definitieve geschilbeslechting, de burger en de Awb en Europa en de Awb.

Ik spreek de hoop uit dat de evaluatiecommissie onder leiding van mr. J.W. IJssink, door de uitkomsten van de onderzoeken goed geïnformeerd en geïnspireerd wordt om tot een advies te komen over een eventuele aanpassing van de wet.

Prof. dr. Frans Leeuw  
Directeur WODC

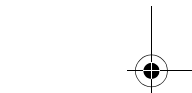
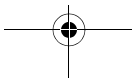
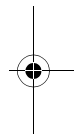
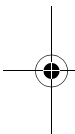


## Dankwoord van de auteurs

Dit rapport is geschreven door een hecht onderzoeksteam van Pro Facto RuG en de Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde van de RuG. Wij zijn tijdens onze werkzaamheden ondersteund door mr.dr. A.J.G.M. van Montfort en drs. J.M.C. Meulenbroek, die als (wetenschappelijk) adviseur zijn opgetreden. Veel dank zijn wij verschuldigd aan de informanten bij bestuursorganen, die hun medewerking hebben verleend aan de gegevensverzameling en aan de klagers, die ons in een telefonisch interview informatie gaven over het verloop van de behandeling van hun klacht en hun oordeel daarover. Verder was ook van groot belang de hulp die we kregen van de experts die aan een discussiebijeenkomst over de belangrijkste bevindingen deelnamen. Tot slot willen wij voorzitter en leden van de begeleidingscommissie bedanken, die ons op verschillende momenten en manieren tijdens het onderzoek van advies hebben voorzien. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Groningen, juli 2006

Dr. Heinrich Winter  
Mr. Ina Middelkamp  
Prof. dr. Michiel Herweijer  
m.m.v. mr. Niko Struiksma en Jasper Nagtegaal



## Samenvatting

### *De wettelijke regeling*

In dit onderzoek staat de klachtbehandeling door bestuursorganen centraal. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in titel 9.1 de regeling voor de behandeling van klachten door bestuursorganen neergelegd. Deze vorm van klachtbehandeling is bekend onder de noemer ‘intern klachtrecht’ en moet onderscheiden worden van het ‘extern klachtrecht’, dat behandeling van klachten over bestuursorganen door een externe klachtvoorziening regelt. De regeling in de Awb bevat minimumeisen waaraan de klachtbehandeling door bestuursorganen moet voldoen. Het is toegestaan een uitgebreidere vorm van klachtbehandeling te hanteren, wanneer maar aan de minimumnormen uit de Awb wordt voldaan.

Een ieder kan een klacht indienen over een gedraging van een bestuursorgaan (art. 9:1 Awb), het bestuursorgaan is gehouden de klacht zorgvuldig te behandelen. Wanneer de klacht op schrift is gesteld en aan bepaalde eisen voldoet, is de behandeling aan bepaalde voorschriften gebonden. Zo moet de ontvangst van de klacht worden bevestigd (art. 9:6 Awb), moet de klacht worden behandeld door iemand die niet bij de klacht betrokken was (art. 9:7 Awb) en moet de klager in beginsel worden gehoord (art. 9:10 Awb). Een belangrijke bepaling is neergelegd in artikel 9:5 Awb. Hierin is bepaald dat wanneer een bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, de nog resterende verplichtingen kunnen vervallen. Wanneer niet op snelle en informele wijze aan de klager tegemoet kan worden gekomen, dient het bestuursorgaan de klacht overeenkomstig artikel 9:12 Awb af te doen. Dat betekent dat de klager in kennis moet worden gesteld van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht en van de eventuele conclusies die het bestuursorgaan daaraan verbindt.

Bestuursorganen die dat willen kunnen een adviescommissie instellen. Dit is geregeld in de (facultatieve) afdeling 9.1.3 Awb.

### *Onderzoeksvraag*

De regeling van het intern klachtrecht functioneert sinds 1 januari 1999. Bedoeling van dit evaluatieonderzoek is het in beeld brengen van de behandeling van klachten door bestuursorganen in de praktijk. De centrale probleemstelling luidt:

Hoe functioneert de regeling van het intern klachtrecht van de Awb, worden de doelstellingen die de wetgever daarbij voor ogen stonden gehaald, welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en is er aanleiding voor aanpassing van de regeling en/of de uitvoeringspraktijk?

Deze probleemstelling is uiteengelegd in de volgende zes deelvragen:

- Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?
- Hoe verloopt de klachtprocedure bij bestuursorganen in de praktijk?
- Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?
- Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- Zijn burgers tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?

### **Onderzoeksopzet**

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Naast het bestuderen van relevante literatuur, is een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder 224 bestuursorganen (waterschappen, gemeenten, provincies, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten). Daarvan zijn er 116 geretourneerd. De uitkomsten van dit breedteonderzoek zijn verdiept door klachtfunctionarissen van 22 bestuursorganen te interviewen en bij diezelfde bestuursorganen dossiers te bestuderen. Daarnaast is 224 burgers een telefonisch interview afgenomen. Het ging om mensen die een klacht bij een bestuursorgaan hebben ingediend. Tot slot zijn in een expert meeting de onderzoeksresultaten voorgelegd aan experts en op hun houdbaarheid getoetst.

### **Functies van het klachtrecht**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel intern klachtrecht werden aan het klachtrecht drie functies toegeschreven. De eerste functie is de genoegdoeningsfunctie. Het klachtrecht kan voor de individuele burger die onheus bejegend is door het bestuursorgaan een middel vormen om van het bestuursorgaan genoegdoening te krijgen. Daarnaast vormt het klachtrecht een uitwerking van het beginsel van de dienende overheid. Het zorgvuldig afhandelen van klachten is een vorm van bestuurlijke betamelijkheid en vormt een invulling van fundamentele rechtsbeginselen. Ten slotte bieden klachten het bestuursorgaan belangrijke informatie over de kwaliteit van dienstverlening. Van klachten kan geleerd worden hoe de dienstverlening van het bestuursorgaan verbeterd kan worden. Klachtrecht dient dus ook een leerfunctie te vervullen.

### **Bevindingen**

Uit het breedteonderzoek blijkt dat het aantal klachten dat bestuursorganen ontvangen sterk wisselt en samenhangt met de personeelsomvang, uitgedrukt in het aantal formatieplaatsen. Verder valt op dat de ambtelijk leidinggevenden vaak niet geïnteresseerd zijn in de klachtbehandeling.

De dieptestudie bij bestuursorganen geeft een genuanceerd beeld van de klachtbehandeling door 22 bestuursorganen. Het blijkt dat in de wijze waarop met klachten omgegaan wordt grote verschillen bestaan. Veel bestuursorganen heb-

ben moeite met het halen van de termijnen die de Awb aan de klachtbehandeling verbindt, terwijl er ook bestuursorganen met relatief veel klachten zijn die de termijnen betrekkelijk eenvoudig halen. Verder blijkt dat bestuursorganen onderling verschillen in de mate waarin zij correct gebruikmaken van de mogelijkheid om klachten informeel af te doen met behulp van artikel 9:5 Awb.

Er is een analyse gemaakt van de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen van bestuursorganen. Bij lang niet alle bestuursorganen is de kwaliteit van de klachtbehandeling op orde. Evenmin slagen de bestuursorganen erin te leren van klachten. Bestuursorganen die de klachtbehandeling wel op orde hebben en die ook lering trekken uit ingediende klachten, blijken de klachtbehandeling te hebben georganiseerd in een stafafdeling of bij een klachtadviesinstantie. Ook de personeelsomvang van het bestuursorgaan lijkt van invloed te zijn op de kwaliteit van de klachtbehandeling.

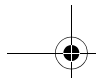
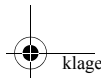
Uit het publieksonderzoek blijkt dat niet het streven naar genoegdoening voorop staat bij het indienen van een klacht. Burgers hopen dat de organisatie leert van fouten en dat anderen bespaard blijft wat hen overkwam. Verder valt op dat burgers het als een vanzelfsprekendheid ervaren dat klachten kunnen worden ingediend. Ook wanneer ze daarover geen informatie van een bestuursorgaan hebben ontvangen, dienen burgers een klacht in. Ten slotte blijkt dat, hoewel het vertrouwen van burgers in het bestuursorgaan niet of nauwelijks herstelt door de klachtprocedure, ze wel massaal opnieuw een klacht zouden indienen.

### **Aanbevelingen**

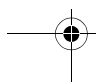
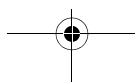
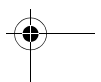
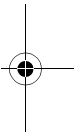
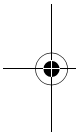
Al met al zijn de conclusies van het onderzoek dat het intern klachtrecht op een aantal punten niet functioneert zoals de wetgever voor ogen heeft gestaan. Daarbij is het niet de wettelijke regeling die zorgt voor problemen, maar liggen de knelpunten overwegend in de uitvoeringspraktijk bij bestuursorganen. Belangrijkste probleem is het vaak ontbreken van een op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening gerichte organisatiecultuur. De organisaties die de klachtbehandeling wel duidelijk plaatsen in die sleutel, blijken te investeren in klachtherkenning, klachtbehandeling, registratie en evaluatie. Bij die organisaties wordt ook geleerd van ingediende klachten. Daar tegenover staan de organisaties die de behandeling van klachten zien als een verplicht nummer, die niet of nauwelijks leren van een ingediende klacht en waarbij binnen de klachtbehandeling sprake is van de neiging tot bureaucratisering en formalisering.

Op basis van deze bevindingen is de centrale aanbeveling dat gestreefd dient te worden naar versterking van het draagvlak binnen het bestuursorgaan voor de behandeling van klachten. Daarvoor is nodig dat klagen bij bestuursorganen komt te staan in het kader van de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de behandeling van klachten zou dat betekenen dat wordt ingezet op informele afdoening, dat de klant snel en rechtstreeks wordt benaderd nadat hij zijn klacht kenbaar heeft gemaakt, dat de ingediende klachten goed worden gere-





gistreerd en dat uit de ingediende klachten lering wordt getrokken. Het onderzoek laat zien dat dit het best wordt gegarandeerd wanneer de behandeling van klachten bij bestuursorganen uit de lijn wordt gehaald en bij een stafafdeling wordt ondergebracht.



# 1 Inleiding en vraagstelling

## 1.1 DE REGELING VAN HET INTERN KLACHTRECHT

In de Algemene wet bestuursrecht is sinds juli 1999 een regeling opgenomen voor een interne klachtprocedure. De regeling is te zien als een basisregeling, waarin de hoofdlijnen zijn vastgelegd van de klachtbehandeling bij bestuursorganen. Een ieder heeft volgens artikel 9:1 Awb het recht een klacht in te dienen over de manier waarop het bestuursorgaan zich jegens hem of een ander heeft gedragen. Het bestuursorgaan moet zorgen voor een behoorlijke behandeling van een schriftelijk of mondeling ingediende klacht, aldus artikel 9:2 Awb. Voor de behandeling van een klaagschrift, een klacht die aan de vereisten van artikel 9:4 Awb voldoet, waaronder de eis dat de klacht op schrift wordt gesteld, kent de Awb een aantal procedurele vereisten. Zo moet de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk worden bevestigd (art. 9:6 Awb), moet de klacht worden behandeld door een persoon die niet betrokken was bij de gedraging waarop de klacht ziet (art. 9:7 Awb) en moet de klager worden gehoord (art. 9:10 Awb). Daarbij gelden termijnen, motiveringseisen, een registratieplicht en de verplichting jaarlijks voor publicatie van ingediende en behandelde klachten te zorgen (art. 9:12a Awb). Sinds 1 januari 2003 schrijft artikel 170, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet voor dat informatie over de gemeentelijke dienstverlening wordt opgenomen in het door de burgemeester uit te brengen burgerjaarverslag. Veel burgemeesters kiezen ervoor daarbij ook verslag te doen van de ingediende en behandelde klachten. De Provinciewet kent in het tweede lid van artikel 175 een vergelijkbare regeling voor de Commissaris van de Koningin. Veel andere overheidsorganisaties vermelden dergelijke informatie in een jaarverslag.

Het klachtrecht kan worden onderscheiden in intern klachtrecht en extern klachtrecht. De behandeling van klachten is bij het externe klachtrecht in handen van een instantie buiten het bestuursorgaan, zoals de Nationale ombudsman, een gemeentelijke ombudsman of een ombudscommissie. De behandeling van interne klachten blijft letterlijk intern: het is het verantwoordelijke bestuursorgaan dat uiteindelijk de klacht beoordeelt. Wel kan het bestuursorgaan zich laten adviseren door een klachtadviesinstantie, vergelijkbaar met een adviescommissie in de bezwaarschriftprocedure. Voor deze klachtadviesprocedure zijn in afdeling 9.1.3 Awb regels gesteld.

Op grond van het intern klachtrecht in hoofdstuk 9 Awb zijn bestuursorganen verplicht klachten in behandeling te nemen volgens de regels die de Awb daaraan stelt. Veel bestuursorganen hebben de interne klachtbehandeling in een nadere regeling neergelegd, bijvoorbeeld in een procesbeschrijving, een beleidsregel of in een verordening. De interne klachtbehandeling wordt door de wetgever gezien

als een verplichte voorprocedure ('kenbaarheidsvereiste' van art. 9:20, eerste lid, Awb) voor de externe klachtprocedure. De bepalingen die op die externe klachtprocedure bij bestuursorganen betrekking hebben, zijn in titel 9.2 van de Awb neergelegd, en werken vanaf 15 maart 2005. Die regeling is ook van toepassing voor zover externe klachtbehandeling plaatsvindt door een ombudsman. Op 1 januari 2006 zijn de relevante bepalingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Daarmee is ook de Nationale ombudsman bevoegd als vangnetvoorziening voor bestuursorganen die geen eigen externe klachtvoorziening, zoals een ombudsman of ombudscommissie hebben vastgesteld.

## 1.2 ONDERZOEKSKADER

De regeling van het intern klachtrecht in de Awb werkt inmiddels meer dan vijf jaar. In de praktijk hebben gemeenten, provincies, waterschappen, ministeries, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en andere overheidsinstellingen op verschillende manieren invulling gegeven aan de verplichting van de wet om zorg te dragen voor interne klachtbehandeling. De door bestuursorganen gevolgde procedures functioneren op uiteenlopende wijze. Om die reden ligt het voor de hand dat wordt onderzocht in hoeverre de regeling van het intern klachtrecht voldoet aan de doelstellingen die bij de invoering daarvan zijn geformuleerd en of knelpunten – zo die in de praktijk worden aangetroffen – aanleiding vormen om aanbevelingen te doen voor aanpassing van de regelgeving en/of de uitvoeringspraktijk.

## 1.3 PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN

Doelstelling van het onderzoek is ruim vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling van het intern klachtrecht in kaart te brengen hoe de regeling functioneert. Binnen het onderzoek ligt het accent op de variatie in het functioneren van de regeling binnen verschillende bestuursorganen. Daarmee is de probleemstelling voldoende ingeleid:

Hoe functioneert de regeling van het intern klachtrecht van de Awb, worden de doelstellingen die de wetgever daarbij voor ogen stonden gehaald, welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en is er aanleiding voor aanpassing van de regeling en/of de uitvoeringspraktijk?

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, is niet het eerste onderzoek op het terrein van het intern klachtrecht. Eind 1999 is door de Nationale ombudsman een enquête gehouden onder (een groot aantal van) de bestuursorganen die bij de Nationale ombudsman waren aangesloten, over de stappen die zij hebben genomen ter uitwerking van de regeling van het intern klachtrecht van de Awb. In het jaarverslag over 1999 rapporteerde de Nationale ombudsman over de resultaten van dit onderzoek. Gelet op het tijdstip van rapportage betrof het uiteraard slechts een inventarisatie van de eerste resultaten van de invoering van de regeling van het intern klachtrecht.

Enkele jaren later is ter gelegenheid van het twintigjarige bestaan van het instituut Nationale ombudsman in 2002 een onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman uitgevoerd door de Katholieke universiteit Nijmegen, waarin de stand van zaken werd beschreven van de implementatie van hoofdstuk 9 van de Awb, na drie jaar.<sup>1</sup> In dit onderzoek zijn enquêtes verstuurd naar een groot aantal bestuursorganen, waarvan in totaal meer dan 300 werden geretourneerd. Enquêteonderzoek is een efficiënt instrument om aantallen en opvattingen te achterhalen, maar kent ook zijn beperkingen in termen van betrouwbaarheid van de resultaten. Ook blijft het informatiegehalte ‘dicht onder de oppervlakte’, doordat vooral aantallen worden geregistreerd en opvattingen achterhaald. Zo is het moeilijk door middel van enquêteonderzoek informatie te verzamelen over een belangrijke doelstelling van de interne klachtprocedure: het leereffect. Voor verdieping van de via enquêtes verzamelde informatie moet – zoals hierna in hoofdstuk 4 ook verder wordt uitgewerkt – van aanvullende onderzoeksmethoden gebruik worden gemaakt.

De hierboven geformuleerde probleemstelling valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?
- 2 Hoe verloopt de klachtprocedure bij bestuursorganen in de praktijk?
- 3 Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?
- 4 Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- 5 Zijn burgers bekend met en tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- 6 Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?

Deze deelvragen worden hierna achtereenvolgens geïntroduceerd.

### **1.3.1      *Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?***

Bestuursorganen hebben de vrijheid om eigen keuzes te maken bij de inrichting van de klachtprocedure. De regeling in titel 9.1 Awb geeft de hoofdlijnen die in organisatorische zin op uiteenlopende wijze kunnen worden vormgegeven. De regeling maakt het mogelijk een klachtadviesprocedure vast te stellen. In die regeling van afdeling 9.1.3 Awb wordt een persoon of college belast met behandeling van en advisering over klachten (art. 9:14, eerste lid, Awb). Sommige bestuursorganen hebben ervoor gekozen de (intern of extern samengestelde) bezwaarschriftcommissie, die het bestuursorgaan reeds adviseert over bezwaarschriften, ook in het kader van de interne klachtprocedure een adviserende rol te geven. Soms is er een centrale klachtfunctionaris benoemd die een coördinerende rol heeft bij de afhandeling van klachten en die het bestuursorgaan adviseert over te nemen beslissingen op ingekomen klachten. In het onderzoek moet

1. M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen, *De implementatie van hoofdstuk 9 Awb bij bestuursorganen: de stand van zaken*, Nijmegen 2002.

worden achterhaald hoe de klachtprocedure eruit ziet bij de verschillende bestuursorganen. Bijzonder aandachtspunt is de bekendheid die bestuursorganen geven aan de klachtprocedure. De Awb stelt op dat punt geen eisen, tenzij de regeling in een beleidsregel is neergelegd, dan geldt de bekendmakingseis van artikel 3:40 Awb. Wanneer de regeling in een verordening is vastgelegd, geldt de bekendmakingseis van de Gemeentewet. Vraag is of bestuursorganen potentiële klagers informeren over de mogelijkheid een klacht in te dienen. En uiteraard of overeenkomstig die informatie wordt gehandeld. Het onderzoek moet in het kader van deze onderzoeksvraag antwoord geven op de volgende deelvragen:

- 1a Is er een regeling waarin de procedure van de interne klachtbehandeling is vastgelegd?
- 1b Wat is de juridische status van deze regeling (verordening, beleidsregel, werk-instructie, procesbeschrijving)?
- 1c Wanneer een interne klachtadviesprocedure is vastgesteld, wie is de behandelaar van de klacht (een commissie, een centrale klachtfunctionaris, een externe deskundige)?
- 1d Geven bestuursorganen bekendheid aan de klachtprocedure en de wijze waarop een klacht kan worden ingediend? Komt die informatie overeen met de werkelijk bestaande situatie?

Om deze vragen te beantwoorden is een schriftelijk enquêteonderzoek onder bestuursorganen uitgevoerd, zijn klagers benaderd met een telefonische enquête en zijn klachtdossiers bestudeerd bij bestuursorganen.

### **1.3.2      *Hoe verloopt de klachtbehandeling bij bestuursorganen in de praktijk?***

Het onderzoek richt zich behalve op de formele procedure, ook op het feitelijke verloop van de klachtbehandeling. Ervaringen van zowel burgers als bestuursorganen worden achterhaald, maar ook wordt op basis van dossieronderzoek beschreven en geanalyseerd hoe de klachtbehandeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Onderzocht wordt daarbij ook of bestuursorganen aansluiting zoeken bij de invulling van de behoorlijkheidsnorm die de Nationale ombudsman in zijn rapporten heeft gegeven en die in brochures en publicaties zijn verspreid.

Het verloop van de beoordeling van klachten betreft ook het tijdsbeslag dat met de klachtprocedure is gemoeid. In de praktijk blijkt een belangrijk probleem het herkennen van klachten te zijn. Dat zou veroorzaakt kunnen worden door de manier waarop burgers hun grieven onder woorden brengen, maar het kan ook komen door een slechts in gebrekkige mate ontwikkelde antenne voor het herkennen van klachten. Door het ontbreken van de schriftelijkheidseis in afdeling 9.1.1 Awb, vraagt dit onderdeel bijzondere aandacht. Naar verluidt worden geschriften door externe instanties (zoals de Nationale ombudsman) nog wel eens aan bestuursorganen doorgezonden ter behandeling als klacht. Dat zou een gevolg kunnen zijn van onvoldoende herkenning van klachten door bestuursorganen. Vraag is of dit ook daadwerkelijk in de praktijk wordt aangetroffen. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende deelvragen:

- 2a Zijn er interne afspraken, richtlijnen of toetsingskaders voor de beoordeling van klachten?
- 2b Op welke wijze worden de aangetroffen beoordelingsmaatstaven in de klachtbehandeling gehanteerd, ook wanneer een klachtadviesprocedure van toepassing is?
- 2c Hoe verloopt de relatie tussen de klachtadviesinstantie en het bestuursorgaan (overnemen adviezen, contrair gaan)?
- 2d Hoe lang duurt de afhandeling van een klacht?
- 2e Hoe vaak wordt door bestuursorganen een klacht ontvangen die is doorgezonden door een externe instantie? Worden geschriften die als klacht worden ingediend, wel als zodanig herkend?

Deze vragen zijn beantwoord met deskresearch (2a), dossierstudie (2c, 2d), interviews (2b, 2c, 2d), een telefonische enquête (2d, 2e) en een schriftelijke enquête (2e).

### **1.3.3 Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?**

De klachtenregeling en de bezwaarschriftprocedure kunnen samenlopen en op dezelfde handelingen zien.<sup>2</sup> De bedoeling van de klager bepaalt of behandeling als bezwaarschrift, als klaagschrift of als bezwaar en klacht tegelijkertijd plaatsvindt. Wanneer de gedraging waarover wordt geklaagd een besluit omvat, hoeft het bestuursorgaan overeenkomstig artikel 9:8, eerste lid, onder c, Awb, de klacht niet in behandeling te nemen wanneer bezwaar gemaakt had kunnen worden, maar inmiddels de termijn daarvoor is verstreken. Wordt een klacht ingediend terwijl de termijn voor het indienen van een bezwaar nog loopt, dan zou de klager het besluit op zichzelf bijvoorbeeld kunnen accepteren, maar klagen over de voorbereiding van het besluit. Het geschrift wordt dan als klacht in behandeling genomen. Gaat het geschrift over het overschrijden van een beslistermijn, dan moet het als bezwaarschrift worden behandeld, tenzij de klager aangeeft dat het gaat om een klacht.

Ook is het mogelijk dat tegelijkertijd bezwaar wordt gemaakt tegen het besluit en een klacht wordt ingediend tegen een gedraging die in het kader van de voorbereiding van dat besluit. In een dergelijk geval worden zowel de klacht tegen de gedraging als het bezwaarschrift tegen het besluit in behandeling genomen. Daarbij kan het bestuursorgaan er overigens voor kiezen beide geschriften in dezelfde procedure te behandelen (bijvoorbeeld door inschakeling van een commissie die fungeert als commissie in de zin van art. 7:13 Awb en als klachtadviesinstantie in de zin van art. 9:14 Awb). Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende deelvragen:

2. J.B.J.M. ten Berge, De ombudsman en de beschikking omringende gedragingen, in: *Gst.* 2006/7243, p. 9-12.

- 3a Hoe vaak komt het voor dat in een geschrift zowel een gedraging van een bestuursorgaan (of een gedraging van een onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan werkzame persoon) als een besluit (materieel) aan de orde wordt gesteld?
- 3b Op grond van welke overwegingen wordt daarbij gekozen voor afhandeling als klacht en/of als bezwaar? Welke definitie van het begrip klacht wordt gehanteerd? Is die definitie vastgelegd?
- 3c Wordt bij het maken van een keuze tussen afhandeling als bezwaar en/of klacht ook contact opgenomen met de indiener van het geschrift?
- 3d Wanneer het geschrift als klacht en als bezwaarschrift in behandeling wordt genomen, in hoeverre vindt daarbij coördinatie van de behandeling plaats?

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van dossierstudie (3a, 3d) en interviews (3a-3d).

#### **1.3.4 Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?**

Behalve de vormgeving (deelvraag 1) en het functioneren van klachtprocedures (deelvraag 2) is uiteraard ook de uitkomst van procedures medebepalend voor de mate waarin de klachtprocedure bijdraagt aan het realiseren van de daarmee beoogde doelstellingen (probleemstelling). Bij deze deelvraag gaat het om het oordeel over de ingediende klacht, waarbij ook de mogelijk daarop volgende klachtprocedure bij een externe klachtinstantie wordt betrokken. De finaliteit van de interne klachtprocedure is dan aan de orde. Daarbij wordt in het oog gehouden in hoeverre klachten ook daadwerkelijk in een klachtprocedure terecht komen, dan wel op een andere – bijvoorbeeld informele – wijze worden afgedaan.

Klachtprocedures hebben idealiter een leereffect. Hebben bestuursorganen zelf procedures en criteria ontwikkeld over de manier waarop dat leereffect kan worden gerealiseerd? Is voorzien in mechanismen voor terugkoppeling? Zo doet een leereffect zich alleen dan voor als informatie uit een klachtprocedure wordt teruggekoppeld naar personen of onderdelen van de organisatie waarvoor die informatie relevant is. Zijn daarover afspraken gemaakt binnen de organisatie? Verder is uiteraard – vergelijkbaar met de bezwaarschriftprocedure – de vraag naar de zeefwerking of filterfunctie van de klachtprocedure relevant.

- 4a Wat is de uitkomst van de beoordeling van de klacht (toewijzing, afwijzing, andere afdoening)?
- 4b Hoe verhoudt zich het oordeel van de interne klachtbehandeling tot het oordeel dat het resultaat is van de daaropvolgende externe klachtprocedure? In hoeveel gevallen krijgen klagers alsnog (deels) gelijk in een externe klachtprocedure?
- 4c Wat is het leereffect van klachten? Leiden klachten tot aanpassing van de organisatie, de gevolgde procedures, of de cultuur in de organisatie?
- 4d In hoeverre leidt de interne klachtprocedure tot het weghouden van zaken bij externe klachtinstanties? Loopt die filterratio uiteen bij verschillende bestuursorganen?

Ter beantwoording van deze vragen is dossierstudie (4a) uitgevoerd onder 22 bestuursorganen en zijn bij dezelfde bestuursorganen interviews (4b-4d) gehouden.

### **1.3.5 Zijn burgers bekend met en tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?**

Bestuursorganen kunnen prachtige procedures vaststellen voor de behandeling van klachten en die klachten ook snel behandelen, maar als klagers de mogelijkheid niet kennen om een klacht in te dienen, ingediende klachten niet als zodanig worden herkend, of klachten niet de aandacht krijgen die ze verdienen, zal het functioneren van klachtprocedures niet aan de verwachtingen kunnen voldoen. Daarom is het van belang dat ook onder klagers wordt nagegaan welke ervaringen zij hebben met het functioneren van klachtprocedures. Vinden zij dat ze goed geïnformeerd worden over de mogelijkheid een klacht in te dienen? Is de procedure duidelijk? Handelen bestuursorganen overeenkomstig de procedure? Worden klachten serieus genomen? Worden – na gegrondverklarde klachten – de benodigde maatregelen genomen?

Naarmate de indiener van een klacht gedurende (procedure) en na afloop (uitkomst) van de procedure een grotere *redelijkheid* ervaart, zal zijn tevredenheid toenemen. Barendrecht e.a. onderscheiden in onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid behalve controle over de procedure, de beslisregels en de uitkomst ook betrouwbaarheid, respect en neutraliteit (professionaliteit) als belangrijke grootheden.<sup>3</sup> Bij het onderzoek onder burgers (klagers) wordt aan die mogelijke invulling van *procedurele rechtvaardigheid* aandacht geschonken:

- 5a Hoe is de informatieverstopping over de interne klachtprocedure in de ogen van klagers? Is het onderscheid met de bezwaarschriftprocedure duidelijk?
- 5b Functioneert de klachtprocedure overeenkomstig de daarover verstrekte informatie?
- 5c Vinden klagers dat hun klachten serieus worden genomen en leiden ingediende klachten tot maatregelen die tot verbetering kunnen leiden?
- 5d Is het oordeel van de klager over het bestuursorgaan na behandeling van de klacht gewijzigd? In positieve (vertrouwen – deels – hersteld) of negatieve (wantrouwen toegenomen) zin?

De vragen zijn aan de hand van een telefonisch enquêteonderzoek beantwoord.

### **1.3.6 Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?**

Op basis van het materiaal dat na beantwoording van de vorige onderzoeksvragen beschikbaar is gekomen, is een analyse te maken van de knelpunten van de hui-

3. M. Barendrecht, A. Klijn, A. Brenninkmeijer, F. Bruinsma, C. De Dreu, R. Eshuis, N. Huls, L. de Groot-van Leeuwen, F. Leeuw, F. van Tulder, B. van Velthoven, *Balanceren en vernieuwen, een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag, Raad voor de Rechtspraak, 2004.



dige regeling van klachtbehandeling door bestuursorganen. Los daarvan kunnen betrokkenen (klagers, bestuursorganen, klachtadviesinstanties, juridisch adviseurs) ook expliciet bevraagd worden op dit punt, waarbij zij ook suggesties kunnen formuleren ter verbetering:

6a Zijn er knelpunten in het functioneren van het interne klachtrecht en welke mogelijke oplossingen zijn daarbij denkbaar?

6b Voldoet de klachtprocedure aan de Awb-normen en algemene rechtsbeginselen (als tijdigheid, onbevooroordeeldheid enzovoort)?

Deze vragen zijn in de interviews met klagers en vertegenwoordigers van bestuursorganen aan de orde gesteld. Verder is een expert meeting georganiseerd, waar – mede op basis van analyse van het overige verzamelde materiaal – over deze vragen van gedachten werd gewisseld.

## 2 De regeling van het intern klachtrecht

### 2.1 INLEIDING

De regeling van het intern klachtrecht trad op 1 juli 1999 in werking. De regeling bestond op dat moment uit drie afdelingen, afdeling 9.1 Algemene bepalingen, afdeling 9.2 De behandeling van klaagschriften en afdeling 9.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure. Na de inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht, (grotendeels) op 1 januari 2006, werden deze afdelingen, vernummerd tot respectievelijk 9.1.1, 9.1.2 en 9.1.3, opgenomen in titel 9.1, Klachtbehandeling door een bestuursorgaan. De regeling bevat *minimumeisen* voor de wijze waarop bestuursorganen klachten dienen te behandelen die gaan over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Volgens artikel 9:1, tweede lid, Awb heeft de regeling ook betrekking op gedragingen van personen, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Gedragingen van ondergeschikte ambtenaren, maar ook van medewerkers in tijdelijke dienst, worden toegerekend aan het bestuursorgaan. Dat betekent overigens niet dat wanneer de klacht niet meteen tot één of meer medewerkers kan worden herleid, er geen sprake is van een klacht in de zin van deze regeling. Klachten over ondergeschikte ambtenaren die een geattribueerde bevoegdheid uitoefenen, worden toegerekend aan het bestuursorgaan waarvoor de ambtenaar werkzaam is. Ook klachten over leden van het bestuursorgaan worden aan het bestuursorgaan toegerekend.

De regeling in hoofdstuk 9 Awb bestaat uit een regeling voor de klachtbehandeling door een bestuursorgaan in titel 9.1 Awb en een regeling voor klachtbehandeling door een ombudsman, de Wet extern klachtrecht, in titel 9.2 Awb. Deze laatste regeling is van toepassing op klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en op de behandeling van een klacht door een ombudsman of ombudscommissie, ingesteld op grond van bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet (art. 9:17 Awb). Tussen beide regelingen bestaat een logisch verband, dat in artikel 9:20 Awb is vastgelegd, het zogenoemde *kenbaarheidsvereiste*. Voordat een verzoek bij een ombudsman kan worden ingediend, dient een klacht bij het betrokken bestuursorgaan te worden ingediend, tenzij dat redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd, of indien het verzoek betrekking heeft op de wijze van klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan (art. 9:20, lid 2 Awb). De interne klachtprocedure is dus te zien als een verplichte voorfase, voordat een verzoek bij een externe klachtinstantie kan worden ingediend. Uit het voorgaande blijkt dat beide regelingen, het intern klachtrecht en het extern klachtrecht, ook terminologisch van elkaar worden onderscheiden door het gebruik van de termen 'klacht' en 'klaagschrift' voor het intern klachtrecht en de termen 'verzoek' en 'verzoekschrift' voor het extern klachtrecht.

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan enkele aspecten van de interne klachtprocedure. In paragraaf 2.2 komt de totstandkoming van de regeling kort aan de orde. Vervolgens besteden we in paragraaf 2.3 aandacht aan de vraag waarover kan worden geklaagd. In paragraaf 2.4 staat de wijze waarop een klacht kan worden ingediend centraal. In paragraaf 2.5 wordt de in het kader van de klachtbehandeling te volgen procedure van afdeling 9.1.2 Awb belicht, waarbij onder meer aan het horen aandacht wordt geschonken. Ten slotte komt de klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3 Awb beknopt aan de orde in paragraaf 2.6.

Een belangrijk aspect van de klachtprocedure is de informele afdoening van een klacht, waarop art. 9:5 Awb ziet ('Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk'). Van belang daarbij, maar ook in meer algemene zin, is dat de regeling van het intern klachtrecht beoogt een betrekkelijk informele, laagdrempelige en flexibele behandeling van klachten mogelijk te maken. Volgens de regering in de memorie van toelichting is gezocht naar een evenwicht 'tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds'.<sup>4</sup> De vraag is of de regeling zich in de praktijk op punten als formalisering en bureaucratisering onderscheidt van de bezwaarschriftprocedure in de Awb. In ieder geval valt op dat de regeling een aantal overeenkomsten heeft met die regeling, zoals artikel 9:10, eerste lid, Awb, op grond waarvan de klager in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord.

## 2.2 TOTSTANDKOMING VAN DE REGELING

Titel 9.1 Awb beoogt uniformering van het klachtrecht voor bestuursorganen. Tot januari 1999 bestonden op tal van terreinen regelingen voor de behandeling van klachten.<sup>5</sup> Diverse gemeenten beschikten over interne regelingen. Verschillende bijzondere formele wetten kenden een procedure voor interne klachtbehandeling, zoals de Politiewet 1993. Binnen die regelingen waren verschillende vormen van klachtbehandeling te onderscheiden. De wetgever wilde die verschillende wijzen van klachtbehandeling uniformeren en daarvoor de grondslag in één wettelijke regeling neerleggen. De motieven daarvoor komen overeen met de motieven die ook aan de eerste tranche van de Awb ten grondslag zijn gelegd: het geheel aan klachtvoorzieningen maakt een onoverzichtelijke indruk, de verschillen in de procedure zijn niet goed verklaarbaar of verdedigbaar en de onoverzichtelijkheid gaat ten koste van de toegankelijkheid van klachtvoorzieningen voor de burger.<sup>6</sup>

4. TK 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 7.

5. Zie onder meer: M.P. Gerrits-Janssens, *Behoorlijke klachtbehandeling: contouren van een geharmoniseerd klachtprocesrecht*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

6. In het inwerkingtredingsbesluit (Stb. 1999, 241) wordt een aantal beleidsterreinen van de werking van de wet uitgezonderd, zoals de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Wet op de jeugdhulpverlening, de Penitentiaire beginselenwet en de Reclasseringsregeling 1995.

Opneming in de Awb van de uniform geldende regels biedt het voordeel dat die regels voor alle bestuursorganen gelden. Bestuursorganen behoeven niet ieder afzonderlijk deze regels in een klachtenregeling neer te leggen omdat de voorziening van de Awb voldoende is. Uiteraard hebben bestuursorganen wel de mogelijkheid naast de minimumnormen van de Awb *aanvullende voorschriften* vast te stellen, bijvoorbeeld voorschriften waarin extra waarborgen voor burgers zijn opgenomen. Ook voorschriften omtrent de organisatie van de interne gang van zaken, zoals de coördinatie van de behandeling van klachten door een bepaalde functionaris, kunnen in dat verband van belang worden geacht. De wetgever heeft echter gemaand tot het betrachten van terughoudendheid. Voor het onderhavige evaluatieonderzoek is het uiteraard een relevante vraag in hoeverre bestuursorganen zich toch genoodzaakt hebben gevoeld een regeling intern klachtrecht vast te stellen en, voor zover dat is gebeurd, in hoeverre die regelingen afwijken van de in de Awb neergelegde uniforme regeling.

### 2.3 DEFINITIE VAN EEN KLACHT

Een klacht betreft volgens artikel 9:1, eerste lid, Awb, de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft *gedragen*. Dat sluit niet uit dat klachten ook betrekking kunnen hebben op het nalaten van een handeling. In de praktijk is dat ook het geval: veel klachten betreffen bijvoorbeeld het niet tijdig beslissen door bestuursorganen. Het begrip *klacht* is in de Awb niet precies gedefinieerd. Door in artikel 9:1, eerste lid, Awb, het indienen van een klacht te beperken tot *een bepaalde aangelegenheid*, wordt de reikwijdte van de regeling beperkt. Algemene klachten over beleid(skeuzes) of over beleidsuitvoering in algemene zin betreffen niet een *bepaalde aangelegenheid* en zijn ook niet te zien als een gedraging *jegens iemand*, waardoor dergelijke klachten niet zijn te beschouwen als klachten in de zin van artikel 9:1 Awb.<sup>7</sup>

Voor het overige geldt dat alles wat geen bezwaar is, als klacht kan worden beschouwd, waarbij de precieze beoordeling in een concreet geval aan het bestuursorgaan wordt gelaten. In specifieke gevallen kan dat met zich meebrengen dat het bestuursorgaan in contact dient te treden met de betrokkene om diens bedoelingen te achterhalen. In ieder geval is het niet zo dat een klacht pas als zodanig in behandeling kan worden genomen als de betrokkene spreekt van een klacht. Evenmin is het bij het indienen van een geschrift vereist dat daaraan de aanduiding *klacht* of een vergelijkbare term is gegeven. Ook het omgekeerde komt voor: een geschrift met als opschrift *klacht* kan heel goed een bezwaarschrift blijken te zijn.

Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, Awb maakt het mogelijk een klacht niet in behandeling te nemen indien tegen de gedraging waartegen de klacht is gericht bezwaar gemaakt had kunnen worden. Tegelijkertijd betekent dit dat wanneer de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift nog niet is verlopen,

7. TK 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12-13.

een ingediende klacht in behandeling moet worden genomen. *Samenloop* tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure is dus mogelijk wanneer een bezwaarschrift is ingediend en vervolgens tijdens of na afloop van de bezwaartermijn ook een klacht wordt ingediend. Over de mogelijke samenloop van klachtbehandeling en een beroepsprocedure is in artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb bepaald dat een klacht niet in behandeling hoeft te worden genomen indien tegen de gedraging beroep kan of kon worden ingesteld. De uitzondering op die regel is het indienen van een klacht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, waar *samenloop* van een klachtprocedure en een beroepsprocedure mogelijk is.<sup>8</sup> Ook hier geldt dat eveneens van *samenloop* sprake is als tijdens of na afloop van de beroepstermijn een klacht wordt ingediend en het bestuursorgaan – ondanks dat het daartoe niet verplicht is – toch overgaat tot de behandeling daarvan.

Overigens bepaalt artikel 9:8 Awb ook in een aantal andere situaties wanneer een bestuursorgaan een klacht niet in behandeling hoeft te nemen. Vanzelf spreekt dat een herhaalde klacht niet opnieuw in behandeling hoeft te worden genomen (art. 9:8, lid 1a Awb). Wanneer de gedraging langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden, kan het bestuursorgaan eveneens afzien van de klachtbehandeling (art. 9:8, lid 1b Awb). Dat geldt ook wanneer bij een andere rechter dan de bestuursrechter een procedure is ingesteld, of reeds is afgerond (art. 9:8, lid 1e Awb), of wanneer ten gevolge van de gedraging een opsporingsonderzoek of strafrechtelijke vervolging gaande is, of de klacht betrekking heeft op gedragingen van OM en politie in het kader van opsporing en vervolging (art. 9:8, lid 1f Awb). Van belang is ook dat artikel 9:8, tweede lid, Awb een mogelijkheid kent om af te zien van klachtbehandeling indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is, de zogenaamde *bagatelzaken*.

Een gedraging kan inhouden het verrichten van een feitelijke handeling, dan wel een publiek- of een privaatrechtelijke handeling. Voor zover binnen een klachtprocedure de rechtmatigheid van een besluit aan de orde komt, kan echter geen rechtens bindend oordeel totstandkomen, waartegen vervolgens bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Beslissingen die op een ingediende klacht worden genomen zijn niet gericht op rechtsgevolg en om die reden niet appellabel. Om verwarring te voorkomen is dat in artikel 9:3 Awb expliciet geregeld. Dat neemt niet weg dat in een klachtprocedure besluiten wel door een bestuursorgaan kunnen worden beoordeeld. Eventueel kunnen daaruit ook conclusies volgen. Wil de betrokkene een rechtens bindend oordeel, dan moet hij dat langs de geëigende weg van de rechtsbeschermingsvoorzieningen van bezwaar en/of beroep uitlokken. Overigens behoort hij daarop door het bestuursorgaan te worden gewezen ingevolge artikel 3:45 Awb. En hoewel ook dat geen rechtens bindend oordeel kan

8. Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb is bij de inwerkingtreding van de Wet extern klacht-recht gewijzigd door daaraan toe te voegen 'tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit'.

opleveren, dient ingevolge artikel 9:12, tweede lid, Awb de klager wel te worden gewezen op de mogelijkheid bij een ombudsman een verzoekschrift in te dienen.

## 2.4 INDIENING VAN EEN KLACHT

Een klacht kan volgens artikel 9:1, eerste lid, Awb door *een ieder* worden ingediend. Daaronder moeten worden verstaan natuurlijke personen, rechtspersonen en andere entiteiten zoals ondernemingsraden.<sup>9</sup> Veelal gaat het bij het indienen van klachten om natuurlijke personen. Ook een ambtenaar kan een klacht indienen over de manier waarop zijn werkgever (of iemand die onder diens verantwoordelijkheid werkzaam is) zich jegens hem gedraagt. Uiteraard kan degene die een klacht indient zich daarbij laten vertegenwoordigen. Daarbij geldt artikel 2:1 Awb.

Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Voor *mondelinge* klachten gelden geen vormvereisten. Mondelinge klachten kunnen in persoon, bijvoorbeeld aan de balie, of telefonisch worden ingediend. Voor de behandeling van mondelinge klachten geldt dat het bestuursorgaan zorg dient te dragen voor een zorgvuldige behandeling van de klacht. Een schriftelijke reactie op een mondelinge klacht is niet vereist. Door het – eventueel ook langs telefonische weg – geven van uitleg, of mogelijk het aanbieden van excuses kan een mondelinge klacht voldoende zorgvuldig zijn behandeld. Wenst de klager een schriftelijke reactie, dan brengt de behoorlijkheidseis van artikel 9:2 Awb met zich mee dat die ook wordt gegeven.

*Schriftelijke klachten* die voldoen aan de eisen van artikel 9:4, tweede lid, Awb, zijn *klaagschriften*. Dat betekent dat de klacht op schrift is gesteld, naam en het adres van de klager bevat, is voorzien van een ondertekening en een omschrijving bevat van de gedraging waartegen de klacht is gericht. Omdat artikel 6:5, derde lid, Awb van toepassing is, moet de indiener ervoor zorgen dat het klaagschrift wordt vertaald indien het klaagschrift in een vreemde taal is gesteld en een goede behandeling van het klaagschrift vertaling nodig maakt. Voldoet een klacht aan die eisen, dan moet de klacht in behandeling worden genomen volgens de regels van afdeling 9.1.2 Awb. Dat betekent niet dat ook in alle gevallen een schriftelijke afdoening moet volgen. Volgens artikel 9:5 Awb kan de behandeling van een klacht stoppen ‘zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen’. Artikel 9:4 heeft ook niet als strekking dat de behandeling van mondelinge klachten volgens de regels van afdeling 9.1.2 Awb niet mogelijk is. Het bestuursorgaan beslist daarover. Verder blijkt uit artikel 9:4, eerste lid, Awb dat de procedure van afdeling 9.1.2 Awb verplicht is voorgeschreven voor de behandeling van een schriftelijke klacht die gaat over een gedraging jegens de klager en tevens voldoet aan de vereisten uit artikel 9:4, tweede lid, Awb. De schriftelijke klacht die betrekking heeft op een gedraging jegens een ander behoeft dus niet volgens de regels van afdeling 9.1.2 Awb te worden behandeld.

9. T.C. Borman, 2003, (T&C Awb), aant. 2. bij art. 9:1 Awb.

Wanneer een klacht per *e-mail* wordt ingediend – dat lijkt in de bestuurspraktijk veelvuldig het geval te zijn – wordt voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste. Dat is namelijk bepaald bij de invoering van de Wet bestuurlijk elektronisch verkeer. Maar een per e-mail ingediende klacht behoeft door het bestuursorgaan alleen in behandeling te worden genomen wanneer deze elektronische weg expliciet voor het indienen van klachten is opengesteld op grond van artikel 2:13, eerste lid, jo. 2:15 Awb. Dat is tot op heden slechts door enkele bestuursorganen gebeurd. De vraag is daarom relevant voor het evaluatieonderzoek in welke mate desondanks toch klachten die via e-mail worden ingediend, in behandeling worden genomen.

## 2.5 KLACHTBEHANDELING VOLGENS AFDELING 9.1.2 AWB

In afdeling 9.1.2 Awb heeft de wetgever een aantal minimumvereisten gegeven voor de procedure die bij de klachtbehandeling moet worden gevolgd. Zoals hierboven reeds gesteld, is het volgen van die voorschriften ingevolge artikel 9:4, eerste lid, Awb verplicht bij het behandelen van schriftelijke klachten die aan de eisen van artikel 9:4, eerste en tweede lid, Awb voldoen (de zogeheten ‘klaagschriften’), maar kan die ook volgen bij de behandeling van andersoortige klachten dan klaagschriften, bijvoorbeeld mondelinge klachten en schriftelijke klachten die niet betrekking hebben op een gedraging jegens de klager.

Een zeer belangrijke bepaling in deze afdeling is het eerdergenoemde artikel 9:5, waarin is bepaald dat de procedure kan worden stopgezet zodra de klacht naar tevredenheid van de klager is behandeld. Dat kan zijn omdat er een oplossing is gevonden waarmee sprake is van genoegdoening. Het kan ook zijn dat in een telefonisch contact uitleg is gegeven, waarmee de klager genoegen neemt. Het stoppen van de klachtbehandeling kan op elk moment. Dat betekent dat wanneer direct na ontvangst van de klacht het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan de klacht tegemoetkomt, de verdere verplichtingen, zoals het sturen van een *ontvangstbevestiging* en het *horen* van de klager vervallen. Wanneer de oplossing later in de procedure wordt gevonden, kan het betekenen dat het horen niet plaats hoeft te vinden.

Uiteraard is het aan de klager om vast te stellen of sprake is van tegemoetkoming aan zijn klacht en niet aan het bestuursorgaan. In alle gevallen, maar zeker als daarover twijfel bestaat, is het verstandig schriftelijk vast te leggen en aan klager mee te delen dat het bestuursorgaan heeft begrepen dat de klacht naar het oordeel van de klager naar tevredenheid is behandeld. Dat geeft de klager gelegenheid daarop te reageren. Soms kan het verstandig zijn de klager om een expliciete, schriftelijke bevestiging te vragen. Wanneer de klager niet tevreden is, dient de klachtbehandeling volgens de procedure van afdeling 9.1.2 Awb te worden voortgezet en normaal gesproken uit te monden in een schriftelijke afdoeningsbrief in de zin van artikel 9:12 Awb. Voor het evaluatieonderzoek is het relevant om vast te stellen op welke wijze artikel 9:5 Awb in de praktijk functioneert. Maken bestuursorganen gebruik van de mogelijkheid om langs informele weg de klacht snel af te doen? Hoe doen ze dat (schriftelijk of mondeling)? Komen de

interpretaties van klager en bestuursorgaan op dit punt overeen? Hoe vaak komt het voor dat de behandeling van de klacht wordt voortgezet, ondanks de aanvankelijke gedachte van het bestuursorgaan dat de klacht naar tevredenheid was behandeld?

De ontvangst van het klaagschrift moet schriftelijk worden bevestigd (art. 9:6 Awb). Uiteraard is het verstandig die schriftelijke bevestiging vergezeld te doen gaan van informatie over de procedure, zoals de mogelijkheid om gehoord te worden. Wanneer bij de behandeling van de klacht een *klachtadviesinstantie* in de zin van afdeling 9.1.3 Awb wordt ingeschakeld om advies uit te brengen, moet daarvan bij de ontvangstbevestiging mededeling worden gedaan volgens artikel 9:15, eerste lid, Awb. Uiteraard dient het evaluatieonderzoek antwoord te geven op de vraag of deze ontvangstbevestigingen daadwerkelijk worden gestuurd, en binnen welke termijn dat het geval is.

Een klacht heeft veelal betrekking op een gedraging van een persoon. Indien dat het geval is, schrijft artikel 9:9 Awb voor dat een afschrift van het klaagschrift wordt toegezonden aan de *aangeklaagde*. Dat is dus niet mogelijk wanneer de klacht een meer algemeen karakter heeft, zoals veelal het geval zal zijn bij klachten over telefonische bereikbaarheid, en soms bij niet tijdig beslissen. Dit voorschrift is bij voorbeeld van belang in verband met de *hoorzitting* die mogelijk volgt en waarop degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft zich volgens het verdedigingsbeginsel moet kunnen voorbereiden. Ook de met het klaagschrift meegezonden stukken dienen aan de aangeklaagde ter kennis te worden gebracht. Het evaluatieonderzoek moet antwoord geven op de vraag in hoeverre bestuursorganen klaagschriften altijd aan de aangeklaagde beschikbaar stellen.

Artikel 9:7 Awb bevat een waarborg voor een zorgvuldige klachtbehandeling door te bepalen dat voor de behandeling van de klacht geldt dat die geschiedt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Dat is slechts anders als volgens lid 2 de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf, of een lid of de voorzitter daarvan. De bepaling moet ruim worden uitgelegd: het principe geldt voor alle stappen in de procedure, voor het horen, het trekken van conclusies uit het onderzoek, het ondertekenen van de uitnodigingsbrief voor het horen en – vanzelfsprekend – het ondertekenen van de *klachtafdoeningsbrief*. In het evaluatieonderzoek wordt nagegaan of de klachtbehandeling door bestuursorganen voldoet aan de norm van artikel 9:7 Awb.

Een belangrijk onderdeel van de klachtprocedure is de *hoorplicht*. Artikel 9:10 Awb kent een formulering die vergelijkbaar is met artikel 7:2 Awb over de hoorplicht in de bezwaarschriftprocedure: 'stelt in de gelegenheid te worden gehoord'. De hoorplicht is niet absoluut, zoals uit de formulering van deze bepaling kan worden afgeleid. De bepaling geeft een recht om te worden gehoord, dat geldt zowel voor de klager als voor degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. De klager hoeft niet te worden gehoord wanneer hij daarop geen prijs



stelt of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is. Aangenomen moet worden dat de aangeklaagde in dat laatste geval ook niet gehoord behoeft te worden. Het horen is een essentieel onderdeel van de procedure. Daarom dient de klager schriftelijk, in persoon of telefonisch te verklaren dat hij afziet van het recht te worden gehoord. Onderzocht wordt of bestuursorganen op dit punt – evenals bij het horen in de bezwaarschriftprocedure – de praktijk volgen van het sturen van een ontvangstbevestiging van het klaagschrift met een bijgevoegde antwoordkaart waarop de klager vervolgens kan aangeven of, en zo ja op welke wijze, hij gehoord wenst te worden. Volgens vaste jurisprudentie over horen in bezwaar is het in dergelijke gevallen niet geoorloofd af te zien van horen indien de klager daarop niet reageert. Bij twijfel zou juist wel gehoord moeten worden.<sup>10</sup> Horen kan in persoon, maar ook via de telefoon. In dat laatste geval is het aan de klager om daarmee in te stemmen. Niet is bepaald dat klager en aangeklaagde in elkaars aanwezigheid moeten worden gehoord. Niettemin staat de gedachte van *hoor en wederhoor* wel centraal bij het horen in het kader van de klachtbehandeling. Volgens de Nationale ombudsman rechtvaardigt het enkele feit dat de klacht gegrond is geacht en excuses zijn aangeboden, niet dat van het horen wordt afgezien. In het evaluatieonderzoek wordt nagegaan op welke wijze bestuursorganen toepassing geven aan artikel 9:10 Awb en hoe de wettelijke uitzonderingsmogelijkheden op de hoorplicht worden gehanteerd.

Artikel 9:10, derde lid, Awb bepaalt dat van het horen verslag wordt gemaakt. Dat verslag bevat de hoofdlijnen van het verhandelde tijdens het horen. De wetgever heeft bestuursorganen de ruimte willen laten bij de keuze van de wijze waarop verslag wordt gedaan. Ook kan worden volstaan met vermelding van hetgeen tijdens het horen aan de orde kwam in de *afdoeningsbrief*. Wordt een klachtadviesinstantie ingeschakeld op grond van afdeling 9.1.3 Awb, dan moet het verslag worden opgenomen in het rapport van bevindingen dat die instantie uitbrengt aan het bestuursorgaan (art. 9:12, lid 2 Awb). Een verplichting het verslag toe te zenden aan partijen ontbreekt.

Het bestuursorgaan dient de klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift te behandelen. Dat is tien weken als een klachtadviesinstantie in de zin van afdeling 9.1.3 Awb is ingeschakeld (art. 9:11, lid 1 Awb). De behandeling kan met ten hoogste vier weken worden verdaagd (art. 9:11, lid 2 Awb). Deze termijnen zijn vergelijkbaar met de in de bezwaarschriftprocedure geldende termijnen. Uit *ombudsprudentie* blijkt dat ook de Nationale ombudsman deze termijnen aanhoudt. Net als bij de behandeling van bezwaarschriften geldt dat de *verdagingsmogelijkheid* zich beperkt tot bijzondere gevallen en dus niet standaard kan worden gehanteerd. In de memorie van toelichting wordt gewezen op situaties van overmacht waarin het moeilijk zal zijn de termijn te halen. Zo'n situatie kan zich bij

10. In dit verband is het interessant dat in een concept-wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht een wijziging van artikel 9:10, tweede lid, Awb wordt voorgesteld waarin het volgens een nieuw onderdeel c mogelijk wordt van het horen af te zien indien de klager niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. Daarmee wordt de zogenoemde antwoordkaartmethode in de wet vastgelegd.

voorbeeld voordoen wanneer de klager in het buitenland verblijft. In het evaluatieonderzoek is de afhandelingsduur van klachten een nadrukkelijk aandachtspunt. Naar verluidt blijken niet alle bestuursorganen in staat te zijn klachten binnen de geldende termijnen te behandelen. Uiteraard is de vervolgvraag wat daarvan een verklaring kan zijn.

Klachtbehandeling eindigt, indien de volledige procedure wordt doorlopen, met een *afdoeningsbrief*. Volgens artikel 9:12 Awb stelt het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, *zijn oordeel daarover* en van de *eventuele conclusies* die daaruit worden getrokken. De wettekst spreekt over *eventuele conclusies*. Niet altijd, ook niet wanneer de klacht gegrond wordt verklaard, dient dat te leiden tot het treffen van maatregelen. De afdoeningsbrief kan kort en bondig zijn wanneer de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. De wetgever geeft er de voorkeur aan wanneer de afdoeningsbrief in een duidelijk oordeel, *gegrond of ongegrond*, uitmondt. Dat blijkt niet expliciet uit de wettekst, maar wel uit de memorie van toelichting. Wanneer de klacht gegrond wordt verklaard, kan de afdoeningsbrief maatregelen bevatten die gelet op de aard van de gedraging worden genomen. Dat wordt met de term *conclusies* bedoeld.

Het tweede lid van artikel 9:12 Awb schrijft voor dat de klager in de afdoeningsbrief wordt geïnformeerd bij welke ombudsman binnen welke termijn een klacht kan worden ingediend. Dat mag uiteraard ook in een bijgevoegde brochure. Tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel heeft de regering toegezegd dat klagers bij bestuursorganen van het Rijk ook zullen worden verwezen naar de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer.

Wordt een *klachtadviesinstantie* ingeschakeld, dan geldt een *verzwaarde motiveringsplicht* wanneer de *conclusies* van het bestuursorgaan afwijken van het advies van deze instantie, overeenkomstig artikel 9:16 Awb. In dat geval wordt het advies meegezonden met de afdoeningsbrief. Aangenomen moet worden dat met de term *conclusies* in artikel 9:16 Awb hetzelfde wordt bedoeld als met de term *oordeel* in artikel 9:12 Awb.

De wet schrijft voor dat ingediende klachten worden geregistreerd en dat daarover jaarlijks wordt gepubliceerd. De bedoeling van artikel 9:12a Awb is dat op die manier het *leereffect* van de klachtprocedure wordt versterkt. Ook de transparantie en de controle op bestuursorganen zijn daarmee gediend. Aangenomen wordt dat de registratieplicht ook geldt voor schriftelijke klachten die niet voldoen aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 9:4 Awb. Ook klaagschriften die snel en naar tevredenheid van de klager (art. 9:5 Awb) worden afgehandeld, dienen te worden geregistreerd. Via het sinds enkele jaren, op grond van artikel 170, tweede lid, Gemeentewet, respectievelijk artikel 175, tweede lid, Provinciewet, verplicht gestelde burgerjaarverslag kunnen de burgemeester en de commissaris van de Koningin invulling geven aan de registratie- en publicatieplicht van artikel 9:12a Awb. In het evaluatieonderzoek wordt gekeken naar de manier waarop

bestuursorganen de registratie- en publicatieplicht invullen, waarbij met name ook aandacht wordt geschonken aan de registratie van mondelinge klachten en van klaagschriften die versneld worden afgedaan op grond van artikel 9:5 Awb.

## 2.6 KLACHTADVIESPROCEDURE

Bestuursorganen die een uitvoerige interne procedure van klachtbehandeling wensen, kunnen daarvoor kiezen door op grond van afdeling 9.1.3 Awb een klachtadviesinstantie in te schakelen. Dat kan bij afzonderlijk besluit, of op grond van een wettelijk voorschrift (art. 9:13 Awb). In de Politiewet is deze procedure verplicht voorgeschreven door de klachtbehandeling in handen te leggen van een klachtencommissie die geheel uit externen is samengesteld.

Het bestuursorgaan kan ingevolge afdeling 9.1.3 Awb de klachtbehandeling in handen leggen van een bepaalde persoon (bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon) of een bepaalde commissie (samengesteld uit internen of geheel of gedeeltelijk uit externen). De klachtadviesinstantie heeft tot taak de klager en de aangeklaagde te horen, hetgeen bij een klachtadviescommissie aan de voorzitter of een lid van de commissie kan worden opgedragen (art. 9:15, lid 2 Awb). De klachtadviesinstantie stuurt het bestuursorgaan een rapport van bevindingen, een advies en eventuele aanbevelingen (art. 9:15, lid 4 Awb). Dit betreft met nadruk geen eindoordeel: het is aan het bestuursorgaan om op basis van de bevindingen en het advies een eindoordeel over de klacht te geven.

Ook wanneer een klachtadviesinstantie wordt ingeschakeld om de klacht te behandelen, blijft snelle en informele afdoening volgens artikel 9:5 Awb mogelijk, als de klager maar tevreden is over de afdoening.

## 3 Theoretisch kader

### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan we stil bij de literatuur over het intern klachtrecht. In paragraaf 3.2 plaatsen we het intern klachtrecht in de sleutel van het thema *kwaliteit van dienstverlening*. In paragraaf 3.3 worden de *doelstellingen* van het intern klachtrecht geschetst, zoals die door de wetgever, onder meer in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over het intern klachtrecht, tot uitdrukking zijn gebracht. In paragraaf 3.4 formuleren we een aantal *veronderstellingen* over de werking van het intern klachtrecht in de praktijk. Die veronderstellingen hebben als functie het genereren van verklaringen voor de in het onderzoek beschreven werking van de regeling. Die verklaringen stellen ons in staat in het slothoofdstuk van dit rapport enkele aanbevelingen te formuleren. De veronderstellingen worden dus niet in het onderzoek getoetst – daarop is het onderzoeksdesign onvoldoende toegesneden – maar gehanteerd als interpretatiekader.

### 3.2 KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING: HET KADER VAN INTERN KLACHTRECHT

Kwaliteit van dienstverlening is 'in'. In het actieprogramma 'Andere Overheid' van het kabinet Balkenende II is één van de doelstellingen het opvoeren van de prestaties van overheidsinstellingen door verbetering van de dienstverlening aan de burgers. Dat streven past in een breder streven naar *kwaliteit*. Nederlandse burgers zijn ontevreden over de prijs-kwaliteitverhouding van de publieke dienstverlening. Lange wachttijden, ingewikkelde formulieren en gebrekkige informatie staan tegenover hoge eigen bijdragen en niet op maat gesneden prestaties.

Als onderdeel van publieke dienstverlening wordt ook de kwaliteit van (primaire) overheidsbesluitvorming aan de orde gesteld. Burgers lijken steeds vaker bezwaar en beroep in te stellen tegen concrete beschikkingen. Niet altijd is tekortschietende kwaliteit aan het bestuur te wijten. Vaker zijn de condities waaronder het bestuur zijn werk moet doen, bepalend. De kwaliteit van de regeling die wordt uitgevoerd, is daarbij regelmatig een bepalende factor. Tegenwoordig is er steeds meer erkenning voor de slechts beperkte mogelijkheden om de kwaliteit van prestaties van de overheid positief te beïnvloeden door regelgeving. In het voortgezette streven naar deregulering – eerst onder de noemer B4, beter bestuur voor burgers en bedrijven, later onder de vlag van de 'Bruikbare Rechtsorde' – is vooral sprake van herregulering. Gedetailleerde normstelling wordt vervangen door globale, open normering. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar harmonisatie van het stelsel van regelgeving, door versimpeling van procedures, verheldering van algemene beginselen en stroomlijning van procedures van rechtsbescherming. De

Algemene wet bestuursrecht moet vooral ook in die sleutel worden gezien. De mogelijkheden van de Awb om de kwaliteit van de dienstverlening door *de overheid* te verbeteren zijn echter beperkt. De Awb staat immers vrijwel geheel in het teken van het besluitbegrip, afgezien van enkele bepalingen, zoals de schakelbepaling van artikel 3:1 Awb. Bij kwaliteit van dienstverlening gaat het veeleer om de bejegening die de burger ten deel valt, om bereikbaarheid en communicatie. *Betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en tijdigheid* lijken daarbij betere indicatoren van de kwaliteit van het overheidshandelen dan de rechtmatigheid van het uiteindelijk tot stand gebrachte besluit, afgemeten naar de motivering daarvan, of de vermelding van de juiste wettelijke grondslag. Anderzijds kan men overigens verdedigen dat dergelijke kwaliteitsnormen wel degelijk deel uitmaken van het objectieve recht (via bijvoorbeeld Awb-termijnen, de zorgvuldigheidsnorm van art. 3:2 Awb of het rechtszekerheidsbeginsel). De afdwingbaarheid van deze normen via procedures van bezwaar en beroep blijkt echter vaak beperkt te zijn.<sup>11</sup>

Hoe het is gesteld met de kwaliteit van de dienstverlening door overheidsorganisaties, wordt regelmatig gemeten aan de hand van bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoek, bereikbaarheidsonderzoek of imago-onderzoek. Overheden ontwikkelen daartoe meetinstrumenten als on-line enquêtes en omnibusonderzoeken. Soms proberen zij de relatieve kwaliteit van hun prestaties in beeld te krijgen door allerlei benchmarkgegevens te verzamelen. Opvallend is dat bij het thans bekende benchmarkonderzoek slechts beperkt aansluiting wordt gezocht bij de Awb-normen en ombudsmancriteria.

Behalve een opvatting over de kwaliteit van de dienstverlening in algemene zin hebben burgers die *klant*<sup>12</sup> zijn van dienstverlenende instellingen, ook over de individuele prestaties vaak een mening. Wanneer die mening minder gunstig is, verheft een *klant* soms zijn stem. Dat kan door een klacht in te dienen. Van klachten wordt wel gezegd: *een klacht is een gratis advies*. Uiteraard is dat veel te simpel. Maar dat neemt niet weg dat een overheidsinstelling wel veel kan leren van de klachten die *klanten* indienen. Aard en hoeveelheid van ingediende klachten geven informatie over bepaalde kwaliteitsaspecten van de dienstverlening. Hoe stellen de medewerkers zich op in hun contacten met burgers? Op welke manier wordt er gecommuniceerd?

- 
11. Die constatering ligt mede ten grondslag aan het wetsvoorstel 'Beroep bij niet tijdig beslissen', TK 2005/06, 30 435, dat in januari 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend. Daarnaast behandelt de Tweede Kamer momenteel een initiatief-wetsvoorstel, in november 2004 ingediend door de leden Wolfson en Luchtenveld, TK 2004/05, 29 934. Overigens is bij amendement-Fierens/Van Schijndel (TK 2005/06, 29 934, nr. 16) voorgesteld beide wetsvoorstellen in elkaar te voegen.
  12. We spreken in dit rapport over de burger als *klant* van de dienstverlening door de overheid. Hoewel die term ook nadelen heeft – de burger heeft immers veelal niets te kiezen, maar is aangewezen op die dienstverlening – is het voordeel dat aldus een onderscheid wordt gemaakt met de burger als *belanghebbende* bij besluiten en de burger als *kiezer* in het kiesrecht.

### 3.3 FUNCTIES VAN INTERN KLACHTRECHT

De regeling van het intern klachtrecht kent een aantal functies. Die functies hangen samen met het perspectief van waaruit het klachtrecht wordt gezien. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Intern Klachtrecht zijn die verschillende functies en perspectieven geschetst. Het is van belang die functies goed te ordenen, omdat in de doelstelling van de evaluatie een relatie wordt gelegd tussen het functioneren van interne klachtprocedures en de doelstellingen die de wetgever bij de invoering van het interne klachtrecht formuleerde.

#### 1 *De burger: genoegdoeningsfunctie*

Bezien vanuit de burger, die als 'klant' van de overheid vaak in een afhankelijke positie verkeert, kan het klachtrecht een bijdrage leveren aan het krijgen van *genoegdoening* (in welke vorm dan ook) in verband met onheuse bejegening door de overheid. Die genoegdoening kan bestaan uit het aanbieden van excuses, maar kan ook verder gaan. Sommige bestuursorganen bieden een terecht klagende burger een *cadeaubon* of een *bloemetje* aan, of schelden hem bepaalde verplichtingen (het betalen van leges of een boete) kwijt.

#### 2 *De overheid: beginsel van de dienende overheid (de legitimiteitsfunctie)*

Wordt het klachtrecht bekeken vanuit de positie van de overheid, dan is een zorgvuldige klachtbehandeling een concretisering van de beginselen van behoorlijk bestuur en kan het bieden van een zorgvuldige klachtprocedure worden beschouwd als een kwestie van *bestuurlijke betamelijkheid*. De functie van het klachtrecht is dan dat daarmee invulling wordt gegeven aan fundamentele rechtsbeginselen. Daarbij is het uitgangspunt van de dienende overheid een belangrijk beginsel. Burgers ontlenen aan het bestaan van een klachtenregeling mogelijk vertrouwen dat de overheid hen serieus neemt. In die zin gaat van een klachtenregeling een zekere legitimerende werking uit. Deze functie heeft een verbijzondering in concrete gevallen, voor zover klachten kunnen worden gezien als een hulpmiddel dat de overheid in staat stelt haar dienende rol in individuele gevallen waar te maken. Signalen die erop duiden dat mogelijk afbreuk wordt gedaan aan die dienende rol in individuele gevallen, worden beoordeeld en zo nodig ter harte genomen. Voor zover sprake was van een vertrouwensbreuk tussen overheid en burger, kan de behandeling van een klacht leiden tot herstel van vertrouwen. Er is sprake van een zekere overlap met de genoegdoeningsfunctie: als een burger na het indienen van een klacht tevreden kan worden gesteld, zal het vertrouwen in de overheid doorgaans ook weer vergroot worden.

#### 3 *De overheid: leerfunctie*

In het verlengde van deze tweede functie ligt het belang van het interne klachtrecht gezien vanuit de overheid ook in het vermogen van klachtprocedures een bijdrage te leveren aan *kwaliteitsverbetering*. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van

burgers immers concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om optimaal te kunnen *leren* van ingediende klachten schrijft artikel 9:12a van de Awb het bestuursorgaan voor de klachten te registreren en voor jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten te zorgen. Registratie, analyse en evaluatie van de klachtbehandeling kan ertoe bijdragen dat dit leereffect inderdaad optreedt. In haar rapport 'Klantgerichtheid publieke dienstverlening' benadrukt ook de Algemene Rekenkamer het belang van deze functie van het klachtrecht.

De leerfunctie veronderstelt dat de inrichting van de klachtbehandeling ertoe leidt dat de organisatie ook daadwerkelijk van klachten leert. Men zou kunnen veronderstellen dat dit het sterkst het geval is indien de klachtbehandeling is georganiseerd in de staf. Op die manier wordt informatie over de klachten immers het best gebundeld en is er beter een lijn in klachten te ontdekken. Indien een klacht in de lijn wordt afgedaan, is een sterke centrale coördinatie vereist om de leerfunctie tot z'n recht te laten komen. Het gezag van de klachtcoördinator speelt ook een rol bij de doorwerking. Ook het belang dat het bestuur aan klachten hecht, speelt een rol bij de doorwerking en het leereffect. Het voorgaande betekent ook dat een op zichzelf uitstekend functionerende klachtbehandeling niet garandeert dat de organisatie als geheel daarvan leert.

Behalve deze hoofdfuncties zou als nevenfunctie ook nog gewezen kunnen worden op de *filterwerking* van de interne klachtprocedure. Een veronderstelling die daarbij door de wetgever wel is geformuleerd, is dat een goed functionerend intern klachtrecht ertoe bijdraagt dat bestuursorgaan en klagende burgers klachten onderling oplossen, voordat een externe instantie wordt ingeschakeld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Intern Klachtrecht wordt aldus sterk de nadruk gelegd op de functies die het intern klachtrecht heeft voor de kwaliteit van dienstverlening in algemene zin en de verhouding tussen de overheid en burgers. Dat belang van het klachtrecht wordt overigens niet slechts binnen de overheid onderkend. Ook in het bedrijfsleven is dat besef sterk gegroeid en is het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening de primaire functie van de klachtbehandeling. Aldus voormalig Nationaal ombudsman Roel Fernhout: 'Voor de meeste bedrijven is klachtbehandeling inmiddels een vast onderdeel van de marketingmix. Verstandige fabrikanten dragen hun klagende klanten op handen. Dat komt doordat een klager op verjaardagspartijtjes en in de kroeg gemiddeld met 15 anderen over zijn negatieve ervaring praat. Een tevreden klant is veel minder spraakzaam. Die maakt slechts twee anderen deelgenoot van zijn tevredenheid, leert consumentenonderzoek. (...) Bij (van nature niet-commerciële) overheidsorganen ligt dat natuurlijk anders. Maar wat betreft het doorgeven van negatieve ervaringen wat weer tot nieuwe klachten leidt, is er geen verschil.'

En daarom is het zo belangrijk om zelf de klachten uit de markt te halen, om te proberen klachten naar tevredenheid op te lossen en dat ook snel te doen.”<sup>13</sup>

Ook overigens is er een parallelle ontwikkeling tussen overheid en bedrijfsleven waar te nemen, als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening. Overheden laten zich steeds vaker ISO-certificeren. Het doel daarvan is tweeledig: het professionaliseren van de interne organisatie en het winnen aan betrouwbaarheid in de ogen van de klant (versterking imago).

### 3.4 VERONDERSTELLINGEN OVER KLACHTEN

In dit hoofdstuk stellen wij enkele vragen aan de orde, die als inbedding dienen voor het empirisch onderzoek dat in het kader van deze evaluatie wordt uitgevoerd. Op basis van de aan de literatuur ontleende antwoorden op die vragen formuleren we veronderstellingen die zijn gebruikt bij het ontwikkelen van de vragenlijsten die voor het empirisch onderzoek zijn gebruikt. De veronderstellingen dienen aldus als een zoeklicht om structuur te ontdekken binnen de veelvormige werkelijkheid van het intern klachtrecht.

De twee vragen die hierna aan de orde worden gesteld luiden aldus:

- 1 Welke factoren spelen een rol bij het indienen van een klacht? (3.4.1)
- 2 Welke eisen moeten aan klachtbehandeling worden gesteld? (3.4.2)

#### 3.4.1 *Waarom en wanneer dient iemand een klacht in?*

Klachten in de zin van artikel 9:1 Awb, over een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, in een bepaalde aangelegenheid, ontstaan op basis van concrete contacten tussen bestuursorganen en burgers. Klachten over het beleid van een bestuursorgaan of gedragingen in algemene zin vallen immers niet onder de noemer van artikel 9:1 Awb. Die contacten kunnen *frequent* plaatsvinden, maar het kan ook gaan om een *incidenteel* contact. De contacten kunnen *intensief en ingrijpend* zijn. Maar ook kunnen ze *oppervlakkig en formeel* van aard zijn. Een medisch onderzoek door een verzekeringsgeneeskundige ter beoordeling van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering is zonder twijfel intensief en indringend, terwijl binnen een gemeente het baliecontact bij het ophalen van het digitaal aangevraagde paspoort vooral een oppervlakkig en formeel karakter heeft. Deze voorbeelden laten zien dat contacten tussen bestuursorganen en burgers aan het nemen van een besluit vooraf kunnen gaan en dat die contacten ook kunnen volgen nadat het besluit is genomen. In het contact tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende gaat het de belanghebbende die het besluit aanvraagt vaak niet alleen om het verkrijgen van het formele besluit. Vaak is er aan dat besluit een bepaalde dienst gekoppeld. Op een uitkeringsbeschikking volgt – als het goed is – een aantal betalingen.

13. ‘De burger is geen klant, want hij kan niet kiezen waar hij zijn vergunning haalt’, interview met Nationale ombudsman, Roel Fernhout, *Oprecht*, 2005/3, p. 12-13.



En het bestuursorgaan dat een ambtshalve besluit neemt tot het opleggen van een boete, wil uiteindelijk ook een betaling. Als is besloten dat een uitkeringsge-rechtigde een re-integratietraject gaat volgen, wordt vervolgens met het oog daarop een aantal gesprekken gevoerd. Klachten kunnen dus betrekking hebben op de *besluitvorming* (het totstandkomen, motiveren en bekendmaken van het besluit), maar ook op de *dienstverlening* die een uitwerking vormt van dat besluit.

Uiteraard zal ook de aard van de klachten variëren per type bestuursorgaan. Bij gemeenten is te verwachten dat klachten vaak handelingen van ambtenaren betreffen, bijvoorbeeld omdat klagers zich niet goed bejegend voelen. Bij ministeriële diensten en zbo's kan men zich voorstellen dat klachten meestal gaan over gebrekkige informatievoorziening en het uitblijven van (re)acties. Wij baseren die verwachting op het gegeven dat gemeenten doorgaans meer baliecontacten hebben dan ministeriële diensten en zbo's, die vaak een meer administratieve taak hebben.

Klachten zijn een bewuste uiting van ongenoegen waarvan de betrokkene de gedachte heeft dat het de moeite loont aan dit ongenoegen uiting te geven. Niet elk ongenoegen zal worden geuit in de richting van het bestuursorgaan, en zeker niet in een als klacht herkenbare vorm. Het indienen van een klacht vraagt de nodige vaardigheden. We spreken in dit verband wel van *bureaucratische compe-tentie*. Niet iedere burger beschikt over voldoende vaardigheden om in staat te zijn langs schriftelijke weg een klacht in te dienen. Mede om die reden is in de Awb voorzien in de mogelijkheid een klacht ook mondeling, bijvoorbeeld in per-soon aan de balie, of in een telefoongesprek, in te dienen. Een randvoorwaarde voor adequate klachtbehandeling is dan dat bestuursorganen investeren in *klacht-herkenning*. Dat is vooral van belang bij de postkamer, waar klachten doorgaans herkend moeten worden en naar de klachtcoördinator moeten worden geleid.

Bij steeds meer bestuursorganen is het mogelijk dat klachten online worden ingediend. Door het steeds grotere internetgebruik bij de bevolking is de drempel van online dienstverlening steeds lager en wordt hiervan ook steeds vaker gebruikgemaakt om klachten in te dienen. Klachten worden dan online inge-diend of er wordt online een klachtenformulier gedownload. Het voordeel hier-van is dat dergelijke grieven onmiskenbaar als klacht worden ingediend. De klacht kan dus automatisch als zodanig worden herkend.

**Veronderstelling 1:** bestuursorganen die investeren in klachtherkenning, zorgen ook voor een toegankelijke online mogelijkheid voor het indienen van klachten.

Van een burger vraagt het formuleren van een klacht en het indienen daarvan de nodige energie. Bij het maken van de afweging een klacht in te dienen kunnen verschillende motieven een rol spelen: het indienen van een klacht kan voor de eigen situatie meerwaarde opleveren, kan relevante informatie opleveren voor het behandelende bestuursorgaan, waarmee het bestuursorgaan zijn voordeel kan doen en daarmee kan het ook voor toekomstige *klanten* van dat bestuursorgaan

zinnig zijn. Wanneer we uitgaan van de klager als een rationeel handelende actor, mag verwacht worden dat klagers vooral hun eigen situatie op het oog hebben wanneer ze overwegen een klacht in te dienen. De klacht hoeft overigens niet per definitie de inhoud van de dienstverlening te betreffen. Bij klagende burgers gaat het vaak om het *gevoel* niet goed behandeld te zijn. Dat uiting kan worden gegeven aan dit gevoel door middel van een klacht, geeft op zichzelf vaak al een zekere opluchting.

**Veronderstelling 2:** Het belangrijkste motief voor een klager om een klacht in te dienen is het nastreven van een verbetering in de eigen situatie.

Of een klacht wordt ingediend wordt bepaald door het antwoord op de vraag of de betrokkene zich onbehoorlijk behandeld voelt. Of een burger zich onbehoorlijk behandeld voelt, hangt ook sterk samen met de *verwachtingen* die iemand koestert over hoe het bestuursorgaan zich jegens hem dient te gedragen. In situaties waarin het verwachtingspatroon van de functionarissen van een bestuursorgaan sterk afwijkt van het verwachtingspatroon van de *klant* is er in beginsel aanleiding tot ongenoegen, onbegrip en misverstand. Wanneer *klanten* en functionarissen van een bestuursorgaan vergelijkbare verwachtingspatronen hebben, vanwege bekendheid met de geldende regelgeving en de gangbare uitvoeringspraktijk, zal de bereidheid om een klacht in te dienen gering zijn. Daar staat tegenover dat de geroutineerde burger (volgens de theorie van Galanter, de repeat-player) sneller de weg naar de klachtfunctionaris zal weten te vinden en daarmee een effectievere klager zal zijn.<sup>14</sup> Er zijn overigens ook notoire klagers, die soms een paar keer per jaar een klacht hebben over uiteenlopende zaken. Zij zijn vaak uitstekend op de hoogte van de klachtprocedure, maar hen laten we hier verder buiten beschouwing.

**Veronderstelling 3:** Naarmate de bekendheid van de burger met de uitvoeringspraktijk van het betreffende bestuursorgaan groter is, zal de bereidheid een klacht in te dienen kleiner zijn. Aan de andere kant zullen repeat-players er beter in slagen hun klacht op de juiste plaats aanhangig te maken.

Of een *klant* van een bestuursorgaan een klacht indient, wordt ook bepaald door het antwoord op de vraag of er andere manieren zijn waarop het ongenoegen kenbaar kan worden gemaakt. De ontevreden *klant* kan dat doen door bij de *bron* te beginnen. Zo kan een gesprek worden aangeknoopt met de medewerker die de burger onheus heeft bejegend. Vaak zal zo'n stap toereikend zijn. De burger die meent dat het zetten van die stap geen zin heeft, zal om dezelfde reden vaak ook afzien van het indienen van een klacht bij een buitenstaander (binnen het bestuursorgaan). Zo bezien is *berusting* een niet zo heel vreemde reactie op een confrontatie met een onbehoorlijk geachte gedraging.<sup>15</sup> Uit onderzoek komt ook wel naar voren dat het ene belang zwaarder is dan het andere en dat het voeren

14. Mark Galanter, Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, in: *Law & Society Review*, 1983/9, p. 95-160.

van een juridische procedure voor een bedrijf eenvoudiger is dan voor een burger.<sup>16</sup> Daar komt bij dat het in veel gevallen vaak onmogelijk is een verantwoordelijke overheidsfunctionaris aan te wijzen in een op zichzelf *klachtwaardige* situatie.

Als de gegriefde niet wenst te berusten, is er in theorie een groot aantal alternatieven: men kan het ongenoegen kenbaar maken via de media (krant, internetweblog, nieuwsprogramma's), men kan een brief schrijven naar een raadslid, een bezwaarschrift indienen, en – wellicht later – beroep instellen, en men kan een klacht indienen. De kans dat bij een gegeven ongerief een klacht wordt ingediend, neemt toe wanneer de andere alternatieven zijn uitgesloten. Veel gedragingen vinden plaats *in de schaduw van het beschikkende bestuur*, zodat een aangrijpingspunt voor het uiten van ongenoegen kan worden gevonden in het instellen van bezwaar of het indienen van beroep. Maar bij verschillende organisaties bestaat die uitlaatklep niet. Verreweg de meeste gedragingen van functionarissen van de regiopolitie kunnen bijvoorbeeld niet op die manier aan de kaak worden gesteld. Het voorgaande leidt tot de volgende veronderstelling.

*Veronderstelling 4:* Naarmate andere mogelijkheden voor het uiten van ongenoegen afwezig zijn, wordt de mogelijkheid van het indienen van een klacht vaker benut.

Bij het maken van de afweging om al dan niet een klacht in te dienen is het uiteraard ook van belang dat de burger weet heeft van de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Uit onderzoek blijkt dat er een sterk verband bestaat tussen de aanwezigheid van informatiemateriaal over de mogelijkheid een klacht in te dienen en het aantal ingediende klachten.<sup>17</sup> Veelal zullen burgers weten dat ze hun ongenoegen in rechtsbeschermingsprocedures aan de orde kunnen stellen. Artikel 3:45 Awb geeft een zekere waarborg dat bestuursorganen burgers daarover informeren. Een vergelijkbare bepaling is in titel 9.1 Awb echter niet te vinden. Bestuursorganen kunnen burgers uiteraard bij elk schriftelijk contact wijzen op de mogelijkheid een klacht in te dienen over de gedraging. Dat kan ook – maar is wel lastiger voorstelbaar – wanneer er in persoon of langs telefonische weg contact is. Behalve voorlichting over de mogelijkheid in concrete situaties een klacht in te dienen, kan een bestuursorgaan burgers over die mogelijkheid informeren met behulp van algemene voorlichtingsinstrumenten. Veel bestuursorganen benutten daarvoor de website en ontwikkelen daarvoor speciaal bedoelde (elektronische) formulieren, die vaak ook op een stapeltje bij de balie liggen.

15. Ook in onderzoek naar juridische geschillen blijkt dat 'berusting' een veelvoorkomende strategie is. Zie bijvoorbeeld: B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *De geschilbeslechtingdelta*, BJu, Den Haag 2004.

16. M.S. Beerten, J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, F.M. Noordam en F.W. Verbaas, *Aspecten van financiële beschikkingverlening. Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer 1996. M. Herweijer en A.J.G.M. van Montfort, *Beleid en recht*, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 1998, p. 289-306.

17. K.J. Bos, *Naar een behoorlijke klachtenprocedure bij gemeenten*, afstudeerscriptie RU Groningen, 1998.

Ook hierbij speelt de herkenning van klachten door de organisatie een rol. Ook een burger die niet weet dat er zoiets als intern klachtrecht bestaat, kan uiting geven aan zijn onvrede door het schrijven van een boze brief aan het bestuursorgaan. Deze brief zal dan niet geadresseerd zijn aan de klachtbehandelaar en wordt door de burger ook niet voorzien van het label 'klacht'. Bij een organisatie die klachten serieus neemt, komen dergelijke brieven toch op de juiste plaats terecht en wordt de brief als klacht behandeld.

Verondersteld kan worden dat overheidsorganisaties die bekendheid geven aan de mogelijkheid om een klacht in te dienen en die het indienen van klachten faciliteren, de organisaties zijn die de klachtbehandeling serieus nemen. Bij deze organisaties staat klachtbehandeling in het teken van het streven naar verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Deze organisaties maken zich bewust vatbaar voor klachten omdat ze zich realiseren dat op de punten waarover geklaagd wordt, verbetering mogelijk is. 'Zeg mij waarover wordt geklaagd, en ik zeg u hoe het met uw organisatie is gesteld', zou een motto kunnen zijn. En een stap verder: 'Bestuursorganen die zelf de problemen van hun burgers weten op te lossen, scheppen vertrouwen.'

*Veronderstelling 5: Overheidsorganisaties die hun klanten informeren over de mogelijkheid klachten in te dienen en daarbij ook behulpzaam zijn, wekken vertrouwen en zullen uiteindelijk een hogere tevredenheidsscore behalen.*

Het voorgaande houdt nauw verband met de vraag of betrokkenen begrijpen dat klagen zin heeft. Die informatie kan de klager langs verschillende wegen bereiken. Bijvoorbeeld na lezing van een column van *Nationale ombudsman* Brenninkmeijer in *De Telegraaf*, waarin deze de effectiviteit van een bepaalde interventie door de ombudsman beschrijft. Zo beschouwd leidt goede klachtbehandeling tot meer klachten. Het aantal klachten dat bij een bestuursorgaan wordt geregistreerd hoeft dus niet alles te zeggen over de kwaliteit van de dienstverlening. Een omgekeerd verband is ook mogelijk. Als er veel wordt geklaagd, laat dat zien dat a) de burger weet dat hij kan klagen, b) de registratie van de ingediende klachten goed is, c) de interne organisatie op orde is, en d) de verwachting bestaat dat klagen zin heeft.

*Veronderstelling 6: Registratie en publicatie van klachten beïnvloedt de afweging die de burger maakt over het indienen van een klacht in positieve zin.*

#### **3.4.2 Welke eisen moeten aan klachtbehandeling worden gesteld?**

Bepalend voor het indienen van een klacht is mogelijk ook het vertrouwen dat deze heeft in de procedure van klachtbehandeling. Uit onderzoek van Van Montfort en Tromp komt naar voren dat een burger met een bezwaar een zeker wantrouwen heeft tegenover de overheid. Die overheid heeft hem immers – in zijn ogen – onheus bejegend. Burgers gaan er om die reden niet snel van uit dat de

onafhankelijke, externe bezwaarschriftcommissie wel echt onafhankelijk is, zo blijkt uit dat onderzoek.<sup>18</sup> Dat neemt niet weg dat het toch interessant zou zijn het een en ander te weten te komen over de onpartijdigheid en de deskundigheid van de klachtfunctionaris. Volgens de litigation-theorie wil de klagende mens eigenlijk vier zaken<sup>19</sup>:

- een onbevooroordeelde procedure waarin men zich ongegeneerd en vrijblijvend (zonder risico's voor de eigen persoon) kan uitspreken;
- een luisterend oor, aandacht, tijd en begrip;
- deskundigheid;
- een duidelijke en gemotiveerde reactie.

In het onderzoek wordt nagegaan of de klagende burgers inderdaad wensen hebben die hiermee overeenkomen en of vervolgens de behandeling van hun klacht door het bestuursorgaan aan die wensen tegemoetkomt.

#### *Eisen aan de procedure*

Als het klopt dat klanten van bestuursorganen bovenstaande eisen stellen aan de procedure van klachtbehandeling door bestuursorganen, dan is het de vraag of bestuursorganen klagers ook *waar bieden voor hun geld*<sup>20</sup>:

- 1 Is er een klachtfunctionaris die volgens een voorgeschreven, geprotocolleerde procedure te werk gaat?
- 2 Is die functionaris deskundig, dus goed opgeleid, heeft hij de tijd voor de behandeling van de klacht?
- 3 Slaagt de functionaris erin tijdig informatie te verschaffen over de procedure die zal worden gevolgd en over de uitkomsten daarvan?
- 4 Worden de praktische waarborgen voor adequate klachtbehandeling in de praktijk aangetroffen? Neemt de klachtbehandelaar de tijd om rustig met de klager te praten, wordt een kopje koffie aangeboden, is er een goede gespreksruimte, wordt er een verslag gemaakt?
- 5 Leidt de klachtbehandeling tot bevindingen die aan de klager worden gerapporteerd, en blijkt daaruit wat er met de klacht wordt gedaan?

In het onderzoek wordt gezien of er een verband te leggen valt tussen dergelijke kenmerken van de klachtprocedure en het vertrouwen dat klagers daarin stellen.

*Veronderstelling 7: Wanneer de klachtprocedure voldoet aan een aantal eisen, zoals een onbevooroordeelde beoordeling, inzet van deskundigen, serieuze aandacht voor de grieven van de burger en het geven van een gemotiveerde en duidelijke reactie, neemt het vertrouwen in de klachtbehandeling toe.*

18. A.J.G.M. van Montfort en H.M. Tromp, Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure, in: *Beleidswetenschap* 2000/4, p. 340-358.

19. J. Griffiths, The general theory of litigation – a first step, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 1983/5.

20. Erin Research, *Citizens First, Research in commission of the Canadian Centre for Management Development and the Citizen-Centred Service Network*, October 1998.

### *Het leereffect*

In de literatuur komen we vaak de opmerking tegen dat een klacht een *gratis advies* is van een betrokken burger. En dat er met zo'n gratis advies wat kan worden gedaan ter verbetering van de communicatie met de *klanten* van de uitvoerende dienst. Maar welke voorwaarden moeten zijn vervuld opdat een klacht inderdaad bijdraagt aan de kwaliteit van de geleverde dienstverlening? Uit de literatuur over het leereffect van de bezwaarschriftprocedure blijkt dat het niet vanzelf spreekt dat organisaties leren van de in de bezwaarschriftprocedure opgedane ervaringen.<sup>21</sup> Voor het trekken van lering uit klachtbehandeling geldt vermoedelijk hetzelfde. Een belangrijke stimulerende voorwaarde zal zijn dat de organisatie een kwaliteitsbeleid voert. Dat betekent dat de organisatie begrippen als klantgerichtheid en afstemming van dienstverlening (éénloketgedachte) van belang acht in de relatie met de klanten. Het periodiek meten van klanttevredenheid is daarvan een onderdeel, evengoed als het bijhouden van bepaalde indicatoren, zoals doorlooptijden van gevraagde diensten, relevant is. Uit de literatuur blijkt dat sommige bestuursorganen het lastig vinden zichzelf te profileren als een klantgerichte organisatie omdat ze ambtshalve beslissingen nemen waarmee de belanghebbenden niet blij zijn. Aan de andere kant is er de Belastingdienst, die niet als een vriendelijk bestuursorgaan kan worden getypeerd, maar die burgers wel tevreden kan stellen door zijn werkmethode aan te passen. Volgens de Nationale ombudsman: 'Ik zie dat veel gemeenten nog sterk gericht zijn op de rechtmatigheid van individuele beslissingen. De Belastingdienst heeft dit principe verlaten en gaat er nu in beginsel van uit dat mensen niet liegen. Burgers vullen zelf hun aangifte in en steekproefsgewijs controleert de dienst of ze dat juist hebben gedaan. Die omslag heeft ertoe geleid dat er spectaculair minder klachten over de Belastingdienst binnenkomen, terwijl burgers toch braaf hun belasting betalen. Neem de burgers dus serieus.'<sup>22</sup>

*Veronderstelling 8:* Bestuursorganen die de procedure van klachtbehandeling hebben ingebed in het bredere kader van een beleid gericht op de kwaliteit van dienstverlening zijn in staat lering te trekken uit de klachtbehandeling.

### *Organisatorische inbedding en kwaliteit van afhandeling*

Titel 9.1 Awb biedt een ruim kader voor de wijze waarop klachten dienen te worden afgehandeld. Bestuursorganen kunnen daartoe tot op zekere hoogte zelf keuzes maken. Bij de klachtafhandeling kan ervoor worden gekozen een rol te geven aan een klachtadviesinstantie, eventueel samen te stellen uit mensen van buiten de organisatie. De klachtafhandeling kan ook volledig intern blijven. Binnen de organisatie kan het centraal of decentraal gebeuren, waarbij de behandeling in beide gevallen in de lijn of in de staf kan plaatsvinden. Keuzes te over dus. Het aantal klachten per jaar, de organisatiestructuur en/of -grootte, de werkwijze (al

21. M.S. Beerten e.a., *Financiële beschikkingverlening en de Awb, eerste evaluatie van de Awb*, Den Haag 2002.

22. 'De burger is geen klant, want hij kan niet kiezen waar hij zijn vergunning haalt', interview met Nationale ombudsman, Roel Fernhout, *Oprecht*, 2005/3, p. 12-13.

dan niet integraal management) zijn enkele van de variabelen die de keuze kunnen bepalen. Afhandeling in de staf leidt logischerwijs tot bundeling van deskundigheid. In een organisatie met vijf afdelingen die alle *hun eigen* klachten behandelen, houden vijf afdelingshoofden of hun medewerkers zich bezig met klachten. Klachten kunnen een – soms hinderlijke – onderbreking van het dagelijkse werk zijn en om die reden minder prioriteit hebben. Indien klachten in de staf worden afgedaan, worden er – logischerwijs – meer klachten door dezelfde persoon afgedaan dan als het verspreid over verschillende afdelingen gebeurt. Specifieke kennis over formele vereisten, vaardigheden in het schrijven van goede (invoelende) brieven en een standaardwerkwijze worden dus gebundeld indien klachten in de staf worden afgehandeld. Ook is duidelijker een lijn in klachten te herkennen, waardoor het lerend vermogen zou kunnen worden vergroot.

*Veronderstelling 9:* de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen zijn groter indien klachten in de staf worden behandeld dan wanneer klachten in de lijn worden behandeld.

Uit de literatuur komt naar voren dat de klant van een grote organisatie in beginsel een zwakke partij is en dat de functionaris die als vast lid van de organisatie een uitvoerig netwerk heeft, relatief sterk staat.<sup>23</sup> Deze machtsverhouding verkeert echter in zijn tegendeel wanneer een derde zich ermee gaat bemoeien. Die derde is de klachtfunctionaris die op verzoek van de burger wordt ingeschakeld. Dan komt de volgende machtsvraag aan de orde. Hoe groot is het gezag van de klachtfunctionaris ten opzichte van diegene over wie wordt geklaagd?

#### *Afdoening van de klacht*

Uit het vorige hoofdstuk komt naar voren dat het begin van een klachtprocedure in de wet redelijk scherp omlijnd is, maar dat voor de verdere afhandeling allerlei alternatieven kunnen worden bewandeld. De klachtprocedure begint met de registratie van de klacht en het bevestigen van de ontvangst. Daarna moet de klager de gelegenheid worden geboden over zijn klacht te worden gehoord. Soms wordt langs telefonische weg gehoord. Indien mogelijk wordt de klacht voorgelegd aan degene over wie wordt geklaagd. Deze functionaris zal zijn visie op de klacht geven, reageren en dan moet de klachtfunctionaris zien of er mogelijkheden zijn om de klacht op niet-formele wijze af te doen. Dat kan zijn door het maken van excuses, of door het geven van een duidelijke uitleg. Vaak kan een klager op die manier tevreden worden gesteld en kan de procedure op grond van artikel 9:5 Awb beëindigd worden. Het kan ook zijn dat de klachtfunctionaris mogelijkheden ziet voor *mediation*.<sup>24</sup> Dan volgt een min of meer open zoekproces dat kan uitmonden in een bevredigend antwoord. Soms wil de betrokkene niet nader overleggen. Soms ziet de functionaris geen reden zich te verontschuldigen en blijft het punt van geschil bestaan. De bevindingen van de klachtfunctionaris

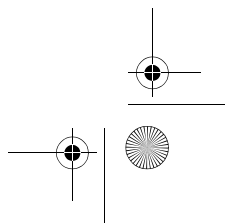
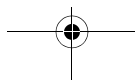
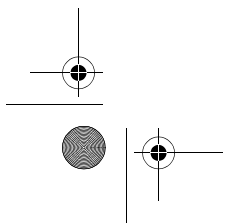
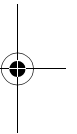
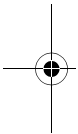
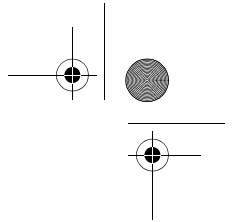
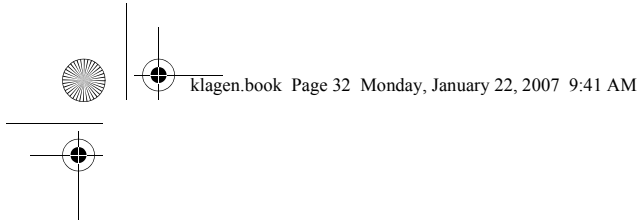
23. Donald Black, *The behaviour of Law*, Academic Press, New York/San Francisco/London, 1976.

24. K.J. de Graaf, Mediation en bestuursrecht? In: *Openbaar bestuur*, 2005/8, p. 33-36.

moeten nu op papier worden gezet in een afdoeningsbrief ex artikel 9:12 Awb en moeten aan de betrokkene bekend worden gemaakt.

Aan wie worden de bevindingen van een afgehandelde klacht kenbaar gemaakt? Voor de hand ligt dat de bevindingen aan de betrokken medewerker of diens leidinggevende bekend worden gemaakt, al schrijft de wet dat niet voor. Ook in bredere kring kunnen de uitkomsten van de klachtbehandeling kenbaar worden gemaakt. Bijvoorbeeld door daarvan verslag te doen in een burgerjaarverslag, zoals de Gemeentewet voorschrijft, door over de resultaten op het intranet te rapporteren, of door daarvan een perspublicatie te maken.





## 4 Onderzoeksaanpak

### 4.1 INLEIDING

Op basis van de in hoofdstuk 2 behandelde elementen van de regeling van titel 9.1 Awb en het in het vorige hoofdstuk geschetste theoretisch kader, worden in dit hoofdstuk de verschillende onderzoeksmethoden besproken die bij de uitvoering van het onderzoek zijn gehanteerd. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan het uitgevoerde literatuuronderzoek (4.2), het enquêteonderzoek onder bestuursorganen (4.3), het dossieronderzoek bij 22 bestuursorganen (4.4), het telefonische enquêteonderzoek onder klagers (4.5). In paragraaf 4.6 wordt de expert meeting die aan het eind van de onderzoeksperiode is gehouden kort toegelicht.

### 4.2 DEELONDERZOEK I: LITERATUURONDERZOEK

In een beperkte literatuurverkenning is rechtssociologische literatuur bestudeerd over het functioneren van buitengerechtelijke procedures en de factoren die ertoe bijdragen dat geschillen binnen het bestuursorgaan worden opgelost. Object van studie was literatuur over tweezijdige geschillen, waarbij zonder tussenkomst van een derde overleg wordt gevoerd en een oplossing wordt bereikt. Bij de interne klachtbehandeling is dat redelijk informeel – maar niet louter informeel aangezien er een regeling en een procedure zijn.

Verder is – zie hiervoor – een nauwgezette analyse uitgevoerd van eerder door en in opdracht van de Nationale ombudsman uitgevoerd onderzoek naar de naleving van de bepalingen omtrent het interne klachtrecht uit hoofdstuk 9 Awb.

Daarnaast zijn de onderzoekers te rade gegaan bij ervaringen die buiten het bestuursrechtelijke kader van de regeling van het interne klachtrecht in de Awb zijn opgedaan met klachtprocedures bij non-profitinstellingen en bij bedrijven. Met name met het oog op de opzet van het empirisch onderzoek gericht op klagers en bestuursorganen bleek dat zinvol te zijn. Onder meer bevindingen over *filterwerking* en *leereffect* zijn bij het ontwikkelen van een vragenlijst ten behoeve van een schriftelijke en telefonische enquête benut.

### 4.3 DEELONDERZOEK II: ENQUÊTEONDERZOEK BESTUURSORGANEN

Alle ministeries, provincies en waterschappen, 20 zbo's en 150 gemeenten (evenredig gespreid over groottecategorieën) zijn in een schriftelijk enquêteonderzoek betrokken. Gevraagd is onder meer naar de inrichting van de procedure, de verantwoordelijkheid voor de klachtbehandeling en de normen die bij de beoorde-

ling van klachten worden gehanteerd. De vragenlijst is vooraf om commentaar voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Verdeeld over de verschillende categorieën bestuursorganen zijn van de volgende bestuursorganen ingevulde vragenformulieren ontvangen. Hierbij leveren de gemeenten met 76 ingevulde enquêtes (64% van het totaal aantal ingevulde enquêtes) het grootste aandeel in de totale respons.

**Tabel 4.1 Respons op de schriftelijke enquête onder bestuursorganen**

	Aangeschreven	Absoluut	Percentage van de totale respons	Percentage per categorie
Ministeriële diensten	14	8	7%	57%
Provincies	12	9	8%	75%
Gemeenten	150	76	64%	51%
Waterschappen	28	16	13%	57%
Zbo's	20	9	8%	45%
Totaal	224	118	100%	53%

Na afloop van de responstermijn is gerappelleerd. Dat heeft uiteindelijk de totale respons van 118 enquêtes opgeleverd. Dit is 53% van het totaal aantal uitgezonden enquêtes. De respons was het hoogst bij de provincies (75%) en het laagst bij de zbo's (45%). Van de 118 vragenlijsten bleken er overigens twee niet bruikbaar te zijn voor de analyse. In hoofdstuk 5, waar verslag wordt gedaan van het enquête-onderzoek onder bestuursorganen, wordt daarom gewerkt met een bestand van 116 bestuursorganen. Een lijst met de bestuursorganen die op de enquête hebben gereageerd is te vinden in bijlage 3. Ook is er een opsomming gemaakt van de vele opmerkingen en noten van de invullers van de enquêtes. De meest opvallende en constructieve opmerkingen zijn gebundeld in bijlage 4.

De schriftelijke enquête is tevens gebruikt om de geënuquêteerde bestuursorganen te vragen mee te werken aan het uitvoeren van dossieronderzoek en het afnemen van interviews. Bestuursorganen bleken in ruime mate bereid te zijn aan vervolgonderzoek mee te werken.

Tot slot is van een selectie van de gemeenten medewerking gevraagd bij het ter beschikking stellen van gegevens van klagers, ten behoeve van deelonderzoek III. Ook op dat punt waren de bestuursorganen in ruime mate bereid hun medewerking te verlenen

#### **4.4 DEELONDERZOEK III: DOSSIERONDERZOEK EN INTERVIEWS**

Bij een aantal bestuursorganen is dossieronderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek diende ertoe een beeld te verkrijgen van het daadwerkelijke verloop van de klachtbehandeling in de praktijk. Onder meer de samenloop met de bezwaarschriftprocedure (onderzoeksvraag 3), het tijdsbeslag van een klachtbehandeling (2d) en de uitkomst van de klachtbehandeling (4a) zijn onderzocht. De verwachting bestaat

dat de praktijk van de interne klachtbehandeling een zeer gevarieerde is: soms zeer informeel gestructureerd, soms sterk geformaliseerd, en een enkele keer in het geheel niet doordacht. Het onderzoek moet de vraag beantwoorden waarom voor een bepaalde wijze van klachtbehandeling is gekozen. Interessant is uiteraard te achterhalen of en zo ja op welke manier is voorzien in de toedeling van de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop klachten dienen te worden behandeld.

Bij de analyse van de klachtendossiers is gebruikgemaakt van een checklist.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd bij 10 gemeenten, 3 provincies, 3 ministeriële diensten, 3 waterschappen en 3 zbo's. Om de anonimiteit van de betreffende bestuursorganen te waarborgen worden ze in dit rapport niet bij naam genoemd. In bijlage 6 worden de bevindingen per bestuursorgaan op hoofdlijnen weergegeven.

Bij twee kerndepartementen is een gesprek gevoerd over de wijze van klachtbehandeling. Vanwege de veelvormigheid van de klachtbehandeling binnen een ministerie, is gekozen voor het afnemen van enkele interviews bij ministeries om een beeld te krijgen van de afspraken die binnen een kerndepartement worden gemaakt omtrent klachtbehandeling.

In de interviews zijn zaken aan de orde gekomen als de relatie tussen het bestuursorgaan en de klachtadviesinstantie, de wijze waarop de klacht wordt beoordeeld, de relatie met de afdoening van bezwaarschriften, het leereffect en de relatie met externe klachtbehandeling. De respondenten is tevens gevraagd naar de knelpunten rond de regeling en de uitvoeringspraktijk van de interne klachtbehandeling. Tijdens de interviews werden vrijwel steeds ook bijzonderheden die tijdens het dossieronderzoek aan het licht kwamen, aan de respondent voorgelegd.

#### **4.5 DEELONDERZOEK IV: ENQUÊTEONDERZOEK KLAGERS**

Voor het benaderen van klagers is gekozen voor het uitvoeren van een telefonisch enquêteonderzoek. De non-respons blijkt bij telefonische enquêtes onder burgers substantieel lager te zijn dan bij schriftelijke enquêtes. Bovendien geeft een telefonische enquête de mogelijkheid vragen toe te lichten die wellicht bij de respondent minder duidelijk overkomen.

Namen van klagers zijn opgevraagd bij een aantal van de bestuursorganen die in de schriftelijke vragenlijst hadden aangegeven mee te willen werken aan vervolgonderzoek. De bestuursorganen is gevraagd een steekproef te trekken uit recente klachtendossiers. In overleg met de bestuursorganen is vervolgens, voorafgaand aan het ter beschikking stellen van de namen en telefoonnummers, een procedure gevolgd waarin het voor de klagers mogelijk was door middel van antwoordkaarten aan te geven of zij bereid waren aan dit onderzoek mee te werken. Afhankelijk van de wens van het betreffende bestuursorgaan is daarbij een enkele keer gekozen voor het hanteren van de 'positieve variant': wanneer men wil meewer-

ken, kan men een antwoordkaart retourneren. In de meeste gevallen is de ‘negatieve variant’ gehanteerd: als men niet wil meewerken moet men de antwoordkaart terugsturen. Het spreekt bijna vanzelf dat in het laatste geval de respons aanmerkelijk hoger was dan in het eerste geval.

In totaal zijn 224 burgers die een klacht hebben ingediend bevraagd op hun ervaringen met de klachtprocedure (onderzoeksvraag 5): functioneert de procedure overeenkomstig de daaromtrent verschaft informatie, worden klachten serieus genomen (procedure, uitkomst) en leidt de afhandeling van de klacht tot een ander beeld bij de klager van het bestuursorgaan? Aan klagers is ook verzocht aan te geven of zij na de interne klachtprocedure een klacht bij een externe instantie hebben ingediend en wat daarvan de uitkomst was. Daarnaast is gevraagd naar de manier waarop klagers op de hoogte zijn geraakt van het bestaan van de mogelijkheid een klacht in te dienen, de daarvoor geldende procedure enzovoort.

Bij het benaderen van burgers zijn de onderstaande aantallen als uitgangspunt genomen:

- 75 klagers bij gemeenten;
- 75 klagers bij politie en justitie;
- 100 klagers bij instanties in de keten van uitkeringsverstrekking.

Er is gewerkt met een belbestand van 290 klagers, verdeeld over de volgende groepen:

- 123 klagers bij gemeenten;
- 5 klagers bij waterschappen;
- 118 klagers bij politie en justitie;
- 44 klagers bij instanties in de keten van uitkeringsverstrekking.

Uiteindelijk zijn, verdeeld over de voorgaande categorieën repondenten, 224 gesprekken gevoerd. Die verdelen zich als volgt over de bestuursorganen:

- 106 klagers bij 4 gemeenten;
- 1 klager bij 1 waterschap;
- 84 klagers bij 2 organisaties van politie en justitie;
- 33 klagers bij 2 organisaties in de keten van uitkeringsverstrekking.

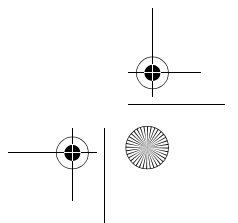
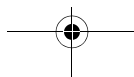
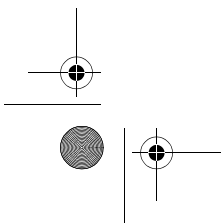
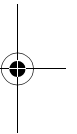
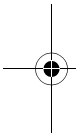
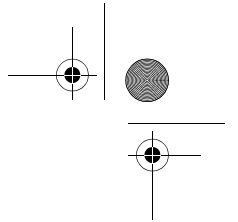
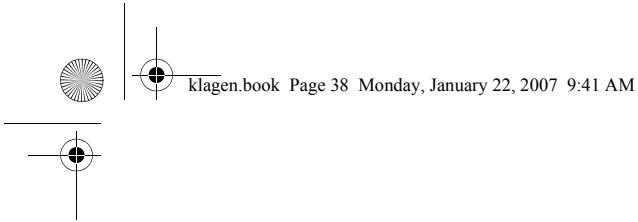
De (overigens beperkte) non-respons werd overwegend veroorzaakt doordat de klagers niet bereikt konden worden. Slechts twee klagers weigerden (gaandeweg) het telefonische interview verdere medewerking. In het ene geval om de prozaïsche reden dat de bestelde taxi zich aandienende, in het andere geval omdat de klager meende dat hij medewerking had toegezegd aan een bemiddelingsgesprek.

#### 4.6 EXPERT MEETING

In de laatste fase van het onderzoek is een bijeenkomst georganiseerd waarvoor een tiental deskundigen uit de wereld van het klachtrecht bij bestuursorganen werd uitgenodigd. Aanwezig waren klachtfunctionarissen afkomstig uit enkele

gemeenten, twee grote zbo's, een politieregio en een provincie. Verder was een oud-burgemeester, momenteel voorzitter van een gemeentelijke ombudscommissie en lid van een klachtadviescommissie in een politieregio, aanwezig en ook een medewerker van de ombudsman van Amsterdam, Almere en Zaanstad.

Tijdens de expert meeting is van gedachten gewisseld over een aantal centrale onderzoeksbevindingen. De uitgenodigde experts werden in de gelegenheid gesteld op de uitkomsten van het onderzoek te reageren en daar hun eigen ervaringen naast te leggen. De expert meeting heeft het onderzoeksteam verder in staat gesteld het draagvlak voor mogelijke aanbevelingen te testen en het perspectief scherper te stellen.



## 5 De praktijk van het intern klachtrecht bij bestuursorganen: verslag van het breedteonderzoek

### 5.1 ONDERZOCHE GROEP BESTUURSORGANEN

Dit hoofdstuk beschrijft hoe begin 2006 het intern klachtrecht bij Nederlandse bestuursorganen is vormgegeven. Het gaat om de antwoorden op schriftelijke vragen die door klachtfunctionarissen van 116 Nederlandse bestuursorganen aan de onderzoekers zijn toegezonden. Er is informatie beschikbaar over 76 gemeenten, 15 waterschappen, 9 provincies, 9 zbo's en 7 ministeriële diensten. In de onderzochte groep bestuursorganen vormen de gemeenten de meest omvangrijke categorie. Dat betekent dat kenmerken van gemeenten in sterke mate het gemiddelde beeld bepalen dat in dit hoofdstuk wordt geschetst.

Bij het beschrijven van de toepassing van het klachtrecht door bestuursorganen wordt steeds bezien of er opvallende verschillen zijn tussen de vijf onderscheiden typen bestuursorganen: gemeente, waterschap, provincie, zelfstandig bestuursorgaan of ministeriële dienst. Alleen als deze verschillen van enige betekenis zijn, wordt dit in de tekst vermeld. Ook wordt bekeken of er opvallende verschillen zijn tussen bestuursorganen die variëren in de omvang van het aantal medewerkers. De gemeenten en waterschappen in het onderzoek worden gekenmerkt door een kleinere formatieomvang, terwijl de zbo's en ministeriële diensten zich onderscheiden door een grotere formatieomvang (zie tabel 5.1). Maar ook binnen de categorie gemeenten zijn er aanzienlijke verschillen tussen de bestuursorganen wat betreft hun formatieomvang.

**Tabel 5.1 Aantal onderzochte bestuursorganen naar formatieomvang (in medewerkers) en type bestuursorgaan**

	Tot 160	Van 160 tot 300	Van 300 tot 600	Van 600 tot 1.000	Meer dan 1.000	Aantal bestuursorganen
Gemeente	16	17	15	13	9	70
Waterschap	2	5	3	4	–	14
Provincie	–	–	1	4	4	9
Zbo	3	1	–	–	5	9
Min. dienst	–	1	–	2	3	6
Totaal	21	24	19	23	21	108

Ontbrekende waarnemingen = 8



Het gemiddelde (mediane) aantal klachten dat de onderzochte bestuursorganen in het jaar 2005 hebben ontvangen bedraagt 20.<sup>25</sup> Naarmate het betreffende bestuursorgaan meer personeelsleden in dienst heeft (een grotere formatieomvang kent), neemt het gemiddelde (mediane) aantal klachten toe. Provincies krijgen opvallend weinig klachten. De ministeriële diensten en zbo's krijgen relatief veel klachten (zie tabel 5.2).

**Tabel 5.2 Gemiddeld (mediaan) aantal klachten per type bestuursorgaan en formatieomvang (in aantal medewerkers)**

	Gemeente (n=73)	Water- schap (n=14)	Provin- cie (n=9)	Min. dienst (n=6)	Zbo (n=8)	Gemiddeld aantal klachten voor deze formatieomvang (n=110)
Tot 160	5	41	–	–	24	7
Van 160 tot 300	12	11	–	18	–	15
Van 300 tot 600	37	20	5	–	–	37
Van 600 tot 1.000	50	19	9	59	–	35
Meer dan 1.000	200	–	17	471	1.122	150
Gemiddeld aantal klachten voor dit type	20	20	9	62	720	–

Ontbrekende waarnemingen = 6

Leeswijzer: gemeenten met minder dan 160 medewerkers krijgen gemiddeld genomen 5 klachten per jaar; waterschappen met minder dan 160 medewerkers krijgen gemiddeld 41 klachten per jaar.

Bij de navolgende beschrijving van de stand van zaken staan we eerst stil bij hoe het bestuursorgaan de interne klachtbehandeling heeft geregeld (paragraaf. 5.2). Vervolgens staan wij stil bij de positie van de klachtfunctionaris (paragraaf. 5.3). In de daarop volgende paragrafen wordt de gang van zaken in chronologische volgorde beschreven. Hoe wordt er bekendheid gegeven aan de mogelijkheid klachten in te dienen (paragraaf. 5.4)? Wie hoort de klager (paragraaf. 5.5)? Hoe en aan wie wordt het oordeel over de ingediende klacht kenbaar gemaakt (paragraaf 5.6)? Vervolgens plaatsen wij de positie van de klachtfunctionaris in een breder perspectief. In paragraaf 5.7 wordt stilgestaan bij het beleid dat het bestuursorgaan voert ten aanzien van kwaliteit en wordt ingegaan op de werkomstandigheden zoals de klachtfunctionaris die ervaart. In de afsluitende paragraaf staan wij stil bij het oordeel dat de respondent (de klachtfunctionaris) geeft over titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

## 5.2 NADERE UITWERKING VAN INTERNE KLACHTBEHANDELING BIJ BESTUURSORGANEN

Bijna negen van de tien bestuursorganen hebben een eigen regeling opgesteld waarin de interne procedure van klachtbehandeling wordt vastgelegd. Bij waterschappen (een op de vier organen) en bij zelfstandige bestuursorganen (een op de

25. De gemeente Rotterdam registreerde in 2005 140.000 klachten. Daarmee is dit bestuursorgaan in ons onderzoek de uitschieter. In dit aantal van 140.000 gevallen zitten ook veel meldingen.

drie organen) komt het vaak voor dat het bestuursorgaan *geen* interne regeling heeft vastgesteld.

**Tabel 5.3 Wijze waarop bestuursorgaan klachtbehandeling intern heeft geregeld**

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Bij verordening	57%	58
Bij beleidsregel	18%	19
Als procesbeschrijving	10%	10
Als interne werkinstructie	10%	10
Anders	3%	3
Onbekend	2%	2
Totaal	100%	102

Ontbrekende waarnemingen = 14

Gemeenten, provincies en waterschappen regelen het intern klachtrecht vooral bij algemeen verbindend voorschrift (verordening). Bij zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten wordt de interne procedure van klachtbehandeling vooral neergelegd in beleidsregels, interne werkinstructies en procesbeschrijvingen. Enkele bestuursorganen met een kleine formatieomvang (vooral gemeenten) kennen geen eigen, interne regeling van de klachtbehandeling.

Artikel 9.13 Awb bepaalt dat een klachtadviesinstantie kan worden ingesteld. Uit de vragenlijsten komt naar voren dat de meeste bestuursorganen niet gebruiken van een klachtadviesinstantie.

**Tabel 5.4 Beschikt bestuursorgaan over klachtadviesinstantie?**

		Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuurs- organen
Nee	Geen klachtadviesinstantie	60%	69
Ja	Namelijk, een commissie met externe leden	30%	34
	Namelijk, een commissie bestaande uit eigen medewerkers	8%	9
	Namelijk, een gemengde commissie met eigen medewerkers én externe leden	2%	3
Totaal		100%	115

Ontbrekende waarneming = 1

Gemeenten, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten beschikken in de meeste gevallen niet over een klachtadviesinstantie. Provincies en waterschappen beschikken in meerderheid wel over een externe klachtadviescommissie.

### 5.3 POSITIE KLACHTFUNCTIONARIS

Een belangrijk kenmerk van de positie van klachtfunctionaris is de omvang van zijn aanstelling. Andere kenmerken zijn de wijze waarop deze functionaris voor zijn taak werd geworven en opgeleid. Verder is van belang aan welke leidinggevende de klachtfunctionaris dient te rapporteren. Dit laatste bepaalt hoe de klachtfunctionaris in de interne organisatie van het bestuursorgaan is ingebed.

Bij de meeste bestuursorganen (92%) – en bij alle provincies en waterschappen binnen de onderzoeksgroep – oefent de klachtfunctionaris deze functie uit als *neventaak*. Bij de zelfstandige bestuursorganen is er wat vaker sprake van een hoofdfunctie die voltijds wordt uitgeoefend (zie tabel 5.5).

Tabel 5.5 Aard functie klachtfunctionaris

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Hoofdfunctie	8%	10
Nevenfunctie	92%	106
Totaal	100%	116

Een kwart van de klachtfunctionarissen (23%) besteedt minder dan één uur per week aan deze functie. Een vijfde van de functionarissen (20%) besteedt precies één uur per week aan deze taak. Eén op de zeven functionarissen (16%) besteedt tussen de twee en vijf uur aan deze functie. Een kwart van de functionarissen besteedt meer dan vijf uur per week aan het behandelen van klachten. De mediane waarde is twee uur per week; het rekenkundig gemiddelde is vijf uur per week.<sup>26</sup> Het aantal uren dat de klachtfunctionaris wekelijks aan de behandeling van klachten besteedt, hangt zowel positief samen met de formatieomvang als met het aantal klachten dat jaarlijks door het bestuursorgaan wordt ontvangen. Het gemiddeld aantal uren dat de klachtfunctionaris aan zijn taak besteedt, verschilt per bestuursorgaan. Bij het waterschap kost de behandeling van klachten de klachtfunctionaris gemiddeld genomen twee uur per week. Bij de ministeriële diensten en zbo's gaat het – gemiddeld genomen – om relatief omvangrijke taken (van acht respectievelijk zeventien uur per week). Bij gemeenten en provincies blijft het tijdsbeslag beperkt tot gemiddeld vier uur (zie tabel 5.6).

Naarmate een bestuursorgaan meer klachten binnenkrijgt, wordt de klachtfunctionaris vaker aangeduid als *klachtcoördinator*. De klachtcoördinator besteedt meer uren aan deze neventaak dan de andere klachtfunctionarissen. Bij twee op de vijf bestuursorganen komen we functionarissen tegen die als klachtcoördinatoren worden aangesproken. Wanneer een bestuursorgaan minder klachten binnenkrijgt, wordt de klachtfunctionaris vaker aangeduid met een term die verwijst naar de uitgeoefende hoofdfunctie. Dat kunnen overigens heel verschillende hoofdfuncties zijn. Het meest frequent wordt dan de functie van juridisch

26. Het rekenkundig gemiddelde is gevoelig voor uitschieters naar boven of naar beneden.

beleidsmedewerker (bij een op de drie bestuursorganen) genoemd. Daarnaast wordt de functie van klachtfunctionaris ook met enige regelmaat uitgeoefend door medewerkers van de afdeling kwaliteit of communicatie (11%), de secretaris van de bezwaarschriftcommissie of een manager met lijnverantwoordelijkheid (zie tabel 5.7).

**Tabel 5.6 Aantal uren dat functionaris wekelijks aan klachtbehandeling besteedt**

	Gemiddeld aantal uren per week	Aantal bestuursorganen
Waterschap	2 uur	13
Provincie	4 uur	7
Gemeente	4 uur	61
Min. dienst	8 uur	6
Zbo	17 uur	8
Totaal	7 uur	95

Ontbrekende waarnemingen = 21

Leeswijzer: bij de dertien waterschappen die aan dit onderzoek meededen besteedt de klachtfunctionaris per week gemiddeld twee uur aan klachtbehandeling

Bij vrijwel alle waterschappen wordt de functie van klachtfunctionaris als neven-taak uitgeoefend door een juridische beleidsmedewerker. Bij een op de drie zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten worden de klachten behandeld door een medewerker van de afdeling kwaliteit.

**Tabel 5.7 Welke functiebenaming heeft de klachtfunctionaris?**

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Klachtcoördinator	43%	48
Juridisch (beleids)medewerker	37%	42
Adviseur kwaliteit of communicatie	11%	12
Secretaris bezwaarschriftcommissie	5%	6
Managementfunctie	4%	5
Totaal	100%	113

Ontbrekende waarnemingen = 3

Gezien het beperkte tijdsbeslag ligt het minder voor de hand dat deze interne klachtfunctionarissen worden geworven via open wervingsprocedures. De meeste klachtfunctionarissen (56%) zijn door hun leidinggevende gevraagd deze functie op zich te nemen. Het gaat dan om een interne wervingsprocedure. Slechts in een kleine minderheid van de gevallen (14%) is sprake geweest van een formele wervingsprocedure (zie tabel 5.8). Twee op de drie klachtfunctionarissen zijn geworven vanuit de eigen organisatie.

**Tabel 5.8 Hoe is klachtfunctionaris op deze functie terechtgekomen?**

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Interne medewerker werd gevraagd Functionaris nam als interne kandidaat deel aan wervingsprocedure	56%	65
Functionaris nam als externe kandidaat deel aan wervingsprocedure	7%	8
Anders	7%	8
	30%	35
Totaal	100%	116

Ontbrekende waarneming = 1

Het gaat bij interne klachtbehandeling om een nieuwe functie. Over het algemeen is sprake geweest van een interne werving. Het is interessant of de klachtfunctionaris specifiek voor de nieuwe taak is opgeleid. Meer dan de helft (52%) van de respondenten heeft geen cursus gevolgd op het terrein van klachtbehandeling. In een derde van de gevallen heeft de functionaris één cursus gevolgd (38%). Het is uitzonderlijk (10%) dat twee of meer cursussen werden gevolgd (zie tabel 5.9). Het volgen van opleidingen komt relatief vaak voor bij medewerkers die werkzaam zijn bij provincies, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Naarmate het bestuursorgaan meer medewerkers heeft respectievelijk jaarlijks meer klachten ontvangt, is de kans groter dat de klachtfunctionaris een of meer cursussen heeft gevolgd.

**Tabel 5.9 Heeft klachtfunctionaris specifieke cursussen gevolgd?**

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Nee, cursus werd niet aangeboden	36%	41
Nee, niet gebruikgemaakt van cursusaanbod	16%	18
Ja, een keer op cursus geweest	38%	44
Ja, elk jaar cursus gevolgd	8%	10
Ja, elk jaar meerdere cursussen gevolgd	2%	2
Totaal	100%	115

Ontbrekende waarneming = 1

Ten slotte de vraag aan wie de klachtfunctionaris rapporteert. Onder wiens verantwoordelijkheid is hij werkzaam? Het meeste komt voor dat de klachtbehandeling formeel onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (50%) valt. Dit is de situatie bij tweederde van de gemeenten en bij eenderde van de provincies. Vervolgens onderscheiden we de situatie dat de klachtfunctionaris formeel valt onder de voorzitter van het bestuursorgaan. Dit is het geval bij een kwart van de waterschappen en een veel geringer percentage van de onderzochte gemeenten en provincies (respectievelijk 6% en 11%; zie tabel 5.10). Ook komt het voor dat de klachtfunctionaris dient te rapporteren aan de directeur(-bestuurder). Dit is de situatie bij het merendeel (56%) van de onderzochte zelfstandige bestuursorganen. Bij het merendeel van de ministeriële diensten dient de klachtfunctio-

naris te rapporteren aan de hoogste leidinggevende ambtenaar (de directeur). Het is opvallend dat de klachtfunctionaris relatief vaak (bij 65% van de bestuursorganen) werkt onder de verantwoordelijkheid van een *benoemde bestuurder* (en dus niet onder leiding van de hoogste *ambtelijk leidinggevende*).

**Tabel 5.10 Aan wie dient klachtfunctionaris te rapporteren?**

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
College als geheel	50%	58
Bestuursvoorzitter	9%	10
Individuele bestuurder	2%	3
Directeur-bestuurder	4%	5
Afdelingshoofd	16%	19
Hoogste leidinggevende ambtenaar	8%	9
Onduidelijk	10%	12
Totaal	100%	116

#### 5.4 INFORMATIEVERSTREKKING OVER INTERN KLACHTRECHT

Om van het klachtrecht gebruik te kunnen maken, moet de burger wel bekend zijn met het recht te kunnen klagen en moet de burger weten waar (en hoe) hij een klacht moet indienen. Het lijkt ons een taak voor het bestuursorgaan om in deze latente informatiebehoefte te voorzien. In deze paragraaf staan we eerst stil bij de vraag hoe burgers door bestuursorganen worden geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen. Daarna wordt ingegaan op de vraag langs welke kanalen gegriefde burgers een klacht kunnen indienen.

Bij 91% van de onderzochte bestuursorganen is informatie over de interne klachtprocedure te vinden op de website van de organisatie (zie tabel 5.11). Bij 79% van de organisaties kunnen medewerkers van de frontoffice (de balie, het callcenter) de burger inlichten over de geldende klachtprocedure. In tweedederde van de organisaties (68%) is ooit informatie over de klachtprocedure bekendgemaakt via een huis-aan-huisblad. Het zijn met name gemeenten (91%) die van het huis-aan-huisblad gebruik hebben gemaakt. In 60% van de onderzochte organisaties worden klanten geïnformeerd met behulp van folders waarin de klachtprocedure wordt beschreven. De zelfstandige bestuursorganen plegen zich vooral (78%) van folders te bedienen. De klachtprocedure kan ook worden vermeld in brieven en andere stukken die gericht zijn aan afzonderlijke burgers. Dit is een mogelijkheid die slechts zelden wordt toegepast (13%), en die met name te vinden is bij zelfstandige bestuursorganen (44% van de zbo's noemt dit informatiekanaal).

**Tabel 5.11 Hoe worden burgers over klachtmogelijkheid geïnformeerd?\***

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat informatiekanaal gebruikt
Gepubliceerd op website	91%	101
Door medewerkers frontoffice	79%	88
Is gepubliceerd in huis-aan-huisblad	68%	76
In folders van bestuursorgaan	60%	67
Wordt standaard vermeld in brieven	13%	14

n = 111, ontbrekende waarnemingen = 7

\* Bestuursorganen hanteren meerdere kanalen waarlangs informatie wordt verstrekt

We stappen nu over naar de kanalen die burgers kunnen gebruiken voor het indienen van klachten. In de enquête aan de bestuursorganen is gevraagd welke kanalen er openstaan. De *brief* wordt het meest genoemd als kanaal dat openstaat voor het vervoeren van een klacht (100%). De elektronische postbus wordt in rangorde van frequentie als tweede kanaal genoemd (86%). De ministeriële diensten zijn het minst ontvankelijk voor klachten die worden ingediend per e-mail (29% van de ministeriële diensten neemt per e-mail binnengekomen klachten *niet* in behandeling). De telefoon is in rangorde van frequentie het derde kanaal waarlangs klachten door burgers kunnen worden ingediend (84%). Vooral bij gemeenten staat dit kanaal relatief *minder* vaak open (21% van de gemeenten geeft te kennen telefonisch ingediende klachten *niet* te verwerken). Het in persoon indienen van de klacht wordt ook frequent als mogelijkheid (83%) door de bestuursorganen genoemd. Eén op de vijf provincies geeft te kennen dat zij onbekend zijn met het fenomeen dat burgers in persoon bij hen een klacht indienen. De andere drie onderscheiden vormen van communicatie komen minder vaak voor. Bijna de helft van de bestuursorganen zegt te beschikken over een standaardformulier (47%) waarop de klacht kan worden uiteengezet. Vooral bij gemeenten ontbreken standaardformulieren met behulp waarvan klagers hun klacht gestructureerd uiteen kunnen zetten (twee op de vijf gemeentelijke klachtfunctionarissen geven aan dat hun gemeente *geen* standaardformulier heeft vastgesteld). Online te downloaden klachtformulieren komen we bij één op de drie bestuursorganen tegen (35%). Vooral provincies en zelfstandige bestuursorganen bieden deze optie aan hun klanten aan. Ten slotte geeft een kwart van de responderende klachtfunctionarissen aan dat hun bestuursorgaan een speciale klachten-telefoon kent (24%). Vermoedelijk gaat het hier om de mogelijkheid telefonisch meldingen door te geven. Met name provincies bieden deze mogelijkheid aan.<sup>27</sup>

Of een kanaal openstaat is één, of het kanaal wordt benut is twee. Burgers maken een keuze uit de hen aangeboden kanalen. Om over het gebruik van deze kanalen uitspraken te kunnen doen, zijn gegevens van alle bestuursorganen bij elkaar gevoegd.<sup>28</sup>

27. Waarschijnlijk hebben deze respondenten daarbij gedacht aan telefoonnummers waar meldingen van overlast kunnen worden doorgegeven, onder andere op het vlak van milieu, wegenonderhoud en openbaar vervoer.

**Tabel 5.12 Langs welke weg kunnen klachten worden ingediend?\***

	Als percentage van aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen waar dit kanaal openstaat
Per brief	100%	115
Per e-mail	86%	98
Per telefoon	84%	95
In persoon	83%	94
Via standaardformulier	47%	54
Via elektronisch formulier	35%	39
Via klachtentelefoon	24%	28

n = 115, ontbrekende waarneming = 1

\* Er staan bij de bestuursorganen meerdere kanalen open waarlangs de belanghebbende een klacht in kan dienen

Het meest bewandeld wordt de schriftelijke weg: ruim tweederde van de klachten komt binnen per brief (68%). Vooral klanten van provincies en zelfstandige bestuursorganen hebben een voorkeur voor de brief. Een goede tweede is op dit moment de elektronische postbus: één op de tien klachten komt binnen per e-mail. Vooral klanten van gemeenten maken vaak gebruik van e-mail om hun klacht in te dienen. Het derde medium – gemeten naar frequentie van gebruik – is het standaardformulier (8% van de klachten komt binnen via een standaardformulier).

**Tabel 5.13 Langs welke weg komen klachten van klagers binnen?\***

	Percentage
Brief	68%
E-mail	10%
Telefoon	3%
In persoon	5%
Standaardformulier	8%
Elektronisch formulier	3%
Klachtentelefoon	3%
Totaal	100%

n = 113, ontbrekende waarnemingen = 3

\* Deze tabel is gebaseerd op schattingen afkomstig van 113 bestuursorganen.

Behalve het aanbod en het gebruik van informatiekkanalen is ook de kwaliteit van deze informatiekkanalen een punt van aandacht. We hebben de klachtfunctionarissen gevraagd of het bestuursorgaan voor de klagers wel goed toegankelijk is. Meer dan de helft van de klachtfunctionarissen (54%) is van mening dat vrijwel *alle* klanten die een grief hebben er ook in zullen slagen deze klacht feitelijk in te dienen. Eenderde van de klachtfunctionarissen (36%) meent dat ten minste een groot deel van de klanten met een klacht er met gemak in zal slagen de klacht cor-

28. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben de klachtfunctionarissen vrij ruwe schattingen moeten maken. Aangezien deze ruwe schattingen zowel een afwijking naar boven als een afwijking naar beneden kunnen betekenen, levert een samenvoeging van de 113 ingezonden schattingen een genuanceerd beeld op.



rect in te dienen. Een op de tien respondenten weet niet zeker of hun klanten daar wel in zullen slagen. De klachtfunctionarissen van de ministeriële diensten zijn het minst overtuigd van de toegankelijkheid van hun bestuursorgaan: slechts een kwart (28%) meent dat alle burgers met een klacht er wel in zullen slagen om bij hun ministeriële dienst de klacht daadwerkelijk voor het voetlicht te brengen.

**Tabel 5.14 Toegankelijkheid bestuursorgaan voor klachten, volgens klachtfunctionaris**

<i>'Slagen uw klanten er over het algemeen in een klacht correct bij uw organisatie in te dienen?'</i>	<b>Als percentage van totaal aantal bestuursorganen</b>	<b>Aantal bestuursorganen</b>
Ja, vrijwel iedereen slaagt daarin	54%	62
Ja, een groot deel slaagt daarin	36%	42
Een deel van onze klanten slaagt daarin	3%	3
Weet dat niet	7%	8
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>115</b>

Ontbrekende waarneming = 1

Voordat wij aandacht besteden aan de wijze waarop klachten worden behandeld, staan we kort stil bij de onderwerpen die in de klachten worden aangeroerd. Naar het oordeel van de geraadpleegde klachtfunctionarissen is de tekortschietende bejegening van de burger door de medewerkers van het bestuursorgaan de meest voorkomende klacht (tabel 5.15). De tekortschietende voortvarendheid en het niet nakomen van afspraken is het tweede aspect van het bestuurshandelen dat klachten oproept. De onjuiste of ontoereikende informatieverstrekking en het optreden van administratieve onnauwkeurigheden is het in frequentie als derde genoemde punt. We beperken ons in dit hoofdstuk tot deze top drie. In paragraaf 7.2 bespreken we de onderwerpen waarover de klagers zich bekommeren.

**Tabel 5.15 De drie onderwerpen waarover burgers volgens de klachtfunctionarissen het meest klagen\***

<i>Rangnummer</i>	<b>Aspect</b>	<b>Aantal keren genoemd</b>
1	Bejegening	38 keer
2	Te laat reageren en niet nakomen van afspraken	31 keer
3	Informatieverstrekking en administratieve onnauwkeurigheid	14 keer

\* Deze gegevens berusten op de antwoorden op een open vraag die door veel respondenten niet werd ingevuld.

## 5.5 WERKWIJZE

De wetgever veronderstelt dat klachten snel en informeel worden afgehandeld. De voorkeur van de wetgever gaat uit naar een snelle handelwijze. Het is zeker niet de bedoeling dat alle geformuleerde klachten een uitvoerige behandeling en beoordeling ten gronde ondergaan. Veeleer heeft het de voorkeur klachten meteen op te lossen. Het is overigens lastig hierover via een vragenlijst informatie te

verkrijgen (zie daarom ook het volgende hoofdstuk). Een belangrijke voorwaarde voor voortvarende afhandeling van klachten is dat de medewerkers in de organisatie goed zijn geïnformeerd over de te volgen werkwijze en over de te hanteren normen (de burgerservicecode). Een belangrijke vraag is: bij wie in de organisatie is de procedure van interne klachtbehandeling bekend?

Over het algemeen stellen de klachtbehandelaars dat in de eigen organisatie de bekendheid met de klachtprocedure groot is. Meer dan de helft van de respondenten meent dat een groot deel van de organisatie bekend is met de klachtprocedure. Bij waterschappen daarentegen denken de meeste klachtbehandelaars dat de klachtprocedure alleen bekend is bij dat deel van de organisatie dat met regelmaat met klachten wordt geconfronteerd. Ook de provinciale klachtfunctionarissen stellen dat de klachtprocedure alleen bekend is bij die delen van de organisatie die met klachten in aanraking komen.

**Tabel 5.16 Hoe bekend is de interne klachtprocedure in eigen organisatie?**

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Bekend bij gehele organisatie	23%	26
Bekend bij groot deel organisatie	38%	44
Bekend bij deel organisatie dat klachten kan verwachten	36%	41
Alleen bekend bij klachtbehandelaar zelf	3%	4
Totaal	100%	115

Ontbrekenden waarneming = 1

Wanneer de klachten niet meteen door medewerkers in de eerste lijn tot tevredenheid van de klant kunnen worden afgehandeld, treedt er een moment op waarbij de klant besluit zijn klacht schriftelijk kenbaar te maken aan het bestuursorgaan. Na dit moment van *formalisering* rijst de vraag wie namens het bestuursorgaan de beoordeling van de geformuleerde klacht gaat uitvoeren. De respondenten hebben bij deze vraag meerdere antwoordcategorieën aangekruist. Dit wil zeggen dat er binnen bestuursorganen vaak twee of meer instanties gelijktijdig tot taak hebben om een oordeel te geven over de ingediende klachten. In veel gevallen is er sprake van *gemeenschappelijke oordeelsvorming* door bijvoorbeeld de leidinggevende én de interne klachtcoördinator. Maar ook andere combinaties komen voor. We komen drie veel genoemde werkwijzen tegen. In de eerste plaats dat klachten ter behandeling worden doorgestuurd naar de klachtbehandelaar. Een in omvang vergelijkbaar kanaal is klachtbehandeling door de leidinggevende. Ten slotte wordt door een relatief groot aantal bestuursorganen een beroep gedaan op een klachtadviescommissie. Daarbij moet worden herhaald dat er vaak sprake is van een combinatie van twee of zelfs meer instanties die gemeenschappelijk een oordeel geven over de grondigheid van de klacht.

**Tabel 5.17 Bij wie ligt taak schriftelijke klachten te beoordelen? (n=116)\***

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat dit antwoord geeft
Klachtbehandelaar	47%	53
Leidinggevende	45%	51
Klachtadviescommissie	35%	40
Collega van aangeklaagde	6%	5
Medewerker over wie de klacht gaat	3%	3

Ontbrekende waarnemingen = 1

\* Bestuursorganen leggen het behandelen van klacht vaak neer bij twee verschillende functionarissen. Om die reden tellen de percentages op tot meer dan 100

Bij gemeenten is de leidinggevende de meest aangewezen om een klacht te beoordelen. Bij provincies en ministeriële diensten is de klachtadviescommissie de eerst aangewezen instantie om zich uit te spreken over de gegrondheid van de klacht. Bij waterschappen en zelfstandige bestuursorganen neemt de klachtbehandelaar een relatief prominente plaats in bij het behandelen van klachten.

**Tabel 5.18 Wie voert beoordeling uit, uitgesplitst naar type bestuursorgaan (n=112)\***

	Gemeente (n=74)	Provincie (n=7)	Waterschap (n=15)	Zbo (n=9)	Min. dienst (n=7)	Totaal (n=112)
Klachtbehandelaar	38%	50%	73%	67%	57%	47%
Leidinggevende	55%	13%	47%	22%	0%	45%
Klachtadviescommissie	27%	100%	47%	11%	57%	35%
Anderen	6%	0%	13%	11%	0%	9%

Ontbrekende waarnemingen = 4

\* Omdat bestuursorganen meer dan één functionaris kunnen belasten met de klachtbehandeling tellen de percentages in de kolommen op tot boven de 100

Een belangrijke stap in de procedure is het horen van de klager. Het horen kan op verschillende manieren plaatsvinden. We vroegen de bestuursorganen aan te geven van welke communicatiekanalen ze bij het horen gebruikmaken en in hoeveel procent van de gevallen deze kanalen worden gekozen. Alle bestuursorganen bieden klagers de gelegenheid *in persoon* te worden gehoord. Feitelijk worden bijna twee op de drie klagers daadwerkelijk in persoon gehoord. Ruim de helft van de bestuursorganen is bereid de klagers telefonisch te horen. In de praktijk wordt bijna een kwart van de klagers telefonisch gehoord. Het telefonisch horen wordt vooral aangeboden door waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten. Hoe groter de formatieomvang van het bestuursorgaan, des te vaker het telefonisch horen wordt aangeboden (Cramer's  $V = 0.31$ ). Eén op de vijf bestuursorganen is bereid het horen via schriftelijke weg te laten plaatsvinden. Van deze mogelijkheid wordt overigens sporadisch gebruikgemaakt.

De wetgever noemt in artikel 9:10, tweede lid, Awb twee categorieën van zaken waarin niet hoeft te worden gehoord: bij een kennelijk ongegronde klacht en wanneer de klager verklaart geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Acht procent van de klagers stelt – naar de klachtfunctionarissen aangeven – geen prijs op de mogelijkheid te worden gehoord. Bij de ministeries en zelfstandige bestuursorganen komt het relatief vaak voor dat klagers geen prijs stellen op het horen. In drie procent van de gevallen wordt de klacht zonder horen afgehandeld omdat het bestuursorgaan meent dat de klacht kennelijk ongegrond is.

**Tabel 5.19 Wijze waarop klager kan worden gehoord\***

	Aantal bestuursorganen dat deze mogelijkheid aanbiedt	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen
In persoon	115	100%
Per telefoon	67	58%
Schriftelijk	24	21%
Klager stelt geen prijs op horen	33	29%
Kennelijk ongegrond; niet gehoord	23	20%

Ontbrekende waarneming = 1

\* De bestuursorganen hanteren meerdere kanalen waarlangs belanghebbenden kunnen worden gehoord. Om deze reden tellen de percentages op tot meer dan 100

**Tabel 5.20 Wijze waarop klager feitelijk wordt gehoord (n=115)\***

	Percentage klagers dat aldus wordt gehoord
In persoon	64%
Per telefoon	23%
Schriftelijk	2%
Klager stelt geen prijs op horen	8%
Kennelijk ongegrond; niet gehoord	3%
Totaal	100%

Ontbrekende waarneming = 1

\* Deze percentering berust op schattingen die 115 klachtfunctionarissen hebben ingediend

We vroegen de bestuursorganen om aan te geven door wie het horen van klagers wordt uitgevoerd. Over het algemeen (in vier op de vijf gevallen) zal de instantie die de klachten afhandelt (leidinggevende, klachtbehandelaar of klachtadviescommissie) ook het horen van de klager voor zijn rekening nemen. Vaak vindt het horen plaats in aanwezigheid van meer functionarissen. Wanneer de klachtbehandelaar de regie heeft, zal in een aantal gevallen bij het horen ook de leidinggevende of een lid van de klachtadviescommissie betrokken worden. Wanneer de leidinggevende de regie van de klachtbehandeling voert, kan het voorkomen dat bij het horen de klachtbehandelaar of een lid van de klachtadviescommissie aanwezig is. Het zelfde kan mutatis mutandis worden gesteld over de klachtprocedure die wordt geleid door de klachtadviescommissie.

**Tabel 5.21 Wie hoort de klager? (n=112)\***

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat deze optie noemt
Klachtfunctionaris	61%	69
Leidinggevende	48%	54
Klachtadviescommissie	38%	43
Bestuurder	5%	6

\* Omdat bij het horen regelmatig meer functionarissen aanwezig zijn tellen de percentages op tot meer dan 100

Om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop het horen plaatsvindt hebben wij de klachtfunctionarissen een zestal stellingen voorgelegd. Op een antwoordschaal met vijf antwoordmogelijkheden konden zij aangeven of deze stelling op hun werksituatie van toepassing was. Aan de hand van de antwoorden op deze zes stellingen ontstaat een globaal beeld van de wijze waarop wordt gehoord. De helft van de respondenten (51%) stelt dat de klager en de medewerker in elkaars aanwezigheid worden gehoord (tabel 5.22). Alle provinciale respondenten geven aan dat deze praktijk op hun bestuursorgaan van toepassing is.

De Awb kent de verplichting van het horen een verslag te maken (art. 9:10, lid 3 Awb). Verreweg de meeste bestuursorganen (82%) kennen een praktijk waarbij van het horen een verslag wordt gemaakt. De provincies maken altijd een verslag (tabel 5.22).

**Tabel 5.22 De aard van het horen aan de hand van zes stellingen (n=114)**

	Van toepassing	Deels van toepassing	Niet van toepassing	Totaal
Klager en medewerker worden in elkaars aanwezigheid gehoord	51%	15%	34%	100%
Van het horen wordt verslag gemaakt	82%	10%	8%	100%
Aan de klager wordt het verslag gezonden	80%	7%	13%	100%
De aangeklaagde ontvangt verslag van hoorzitting	75%	10%	15%	100%
De klager kan het verslag corrigeren op onjuistheden	37%	15%	48%	100%
De medewerker kan het verslag van horen corrigeren	33%	15%	52%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 2

Verreweg de meeste respondenten (80%) stellen dat het bij hun bestuursorgaan gebruikelijk is dat het verslag van het horen aan de klagers wordt toegezonden. De provinciale klachtfunctionarissen stellen dat zij altijd het verslag van het horen aan de klager sturen.

Driekwart van de klachtfunctionarissen (75%) stelt dat de medewerker over wiens gedrag wordt geklaagd een afschrift van het horen ontvangt. Vooral bij waterschappen en zelfstandige bestuursorganen kan de praktijk worden aangetroffen

dat de medewerker over wie wordt geklaagd *geen verslag* krijgt van het horen van de klager. Naarmate de organisatieomvang groter is, neemt de kans toe dat de betrokken medewerker geen verslag van het horen krijgt (Cramer's  $V = + 0.25$ ).

Ongeveer de helft van de bestuursorganen (48%) stelt dat de klager *niet* in de gelegenheid is om correcties aan te brengen in het verslag van het horen. Ruim eenderde van de bestuursorganen (37%) zegt dat zij wel de klagers in de gelegenheid stellen om het verslag van het horen te corrigeren. Vooral provincies en waterschappen stellen klagers *niet* in de gelegenheid om het verslag te corrigeren. Respondenten werkzaam bij ministeriële diensten lieten relatief vaak weten dat zij klagers *wel* in de gelegenheid stellen om het verslag te corrigeren. De gemeenten volgen – zoals bij de meeste uitsplitsingen – het gemiddelde patroon. Naarmate de formatieomvang toeneemt, neemt de kans toe dat de klager de mogelijkheid wordt geboden het verslag van het horen te corrigeren.

In de helft van de gevallen (52%) krijgt de medewerker waarover werd geklaagd *niet* de gelegenheid het verslag te corrigeren. Bij provincies krijgen de medewerkers zelden de gelegenheid het verslag te corrigeren. Bij ministeries daarentegen krijgen de medewerkers meestal wel de gelegenheid het verslag van het horen te corrigeren. Kleinere organisaties zijn minder genegen om medewerkers een correctiemogelijkheid te bieden. Grotere organisaties bieden deze mogelijkheid vaker aan. Het gaat hier om een zwak positief verband (Cramer's  $V = + 0.22$ ).

We vroegen de informanten bij de bestuursorganen aan te geven hoeveel tijd er verstrijkt tussen de ontvangst van de klacht en het moment waarop de klager gehoord wordt.

**Tabel 5.23 Moment van horen**

	Als percentage totale aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat dit moment hanteert
Binnen week na ontvangst van klacht	6%	7
Eén tot drie weken na ontvangst klacht	39%	44
Drie tot zes weken na ontvangst klacht	46%	53
Meer dan zes weken na ontvangst klacht	9%	10
Totaal	100%	114

Ontbrekende waarnemingen = 2

In bijna de helft van de gevallen (46%) vindt het horen plaats drie tot zes weken na de ontvangst van de klacht. In de andere helft van de gevallen (45%) vindt het horen plaats binnen een periode tot drie weken na het indienen van de klacht. Ten slotte zien wij dat het in een op de tien gevallen (9%) langer dan zes weken duurt voordat de klager wordt gehoord. Dit levert een probleem op omdat in artikel 9.11, lid 1, Awb staat dat de klacht dient te worden afgehandeld binnen een termijn van zes weken, tenzij er sprake is van een klachtadviescommissie.

Van de tien bestuursorganen waarbij het moment van horen later ligt dan zes weken na het moment van indienen van de klacht, hanteren zeven een procedure – ingevolge afdeling 9.1.3 Awb – waarbij een klachtadviescommissie zich uitspreekt voordat het bestuursorgaan tot een oordeel komt. Er zijn – volgens deze gegevens – ten minste drie bestuursorganen waarvan het moment van horen duidelijk te laat is.<sup>29</sup> Tabel 5.24 laat zien dat in die gevallen waarbij de klachtbehandeling voor een belangrijk deel op het bordje van de adviescommissie komt, het tempo van horen lager ligt. Dit positieve verband is statistisch significant.

**Tabel 5.24 Moment van horen, uitgesplitst naar aanwezigheid klachtadviescommissie**

	Klachtadviescommissie		Aantal bestuursorganen
	Geen	Wel	
Binnen een week	9% (6)	2% (1)	6% (7)
Binnen drie weken	49% (33)	24% (11)	39% (44)
Binnen zes weken	38% (26)	59% (27)	46% (53)
Langer dan zes weken	4% (3)	15% (7)	9% (10)
Totaal	100% (68)	100% (46)	100% (114)

Ontbrekende waarnemingen = 2

Chikwadraat = 12,  $p < .01$ , Cramer's  $V = +.33$

Klachten kunnen op verschillende momenten in de procedure van klachtbehandeling worden opgelost. In de vragenlijst worden vijf momenten van afhandeling geopperd. Veel klachten (twee op de vijf) worden opgelost na het eerste contact dat de klachtbehandelaar met de burger legt. Een op de vier klachten (26%) wordt opgelost na het horen. Een op de zes gevallen (18%) wordt opgelost nadat er advies is uitgebracht aan het bestuursorgaan. Ten slotte wordt een op de twintig klachten (5%) op andere moment opgelost.

**Tabel 5.25 Moment waarop klachten worden opgelost (n=101)\***

	Percentage
Na actie van klachtbehandelaar	45%
Na horen van klager en aangeklaagde	26%
Na uitbrengen van advies aan bestuursorgaan	18%
Op ander moment	5%
Klacht bleef bestaan	6%
Totaal	100%

Ontbrekende waarnemingen = 15

\* Deze berekening is uitgevoerd op basis van schattingen die door 101 respondenten aan de onderzoekers zijn aangeleverd

Volgens de respondenten komt het slechts in gemiddeld 40% van de ingediende klachten tot een oordeel van het bestuursorgaan over de houdbaarheid van de klacht. Bij provincies en waterschappen worden relatief veel klachten tot tevre-

29. Afgezien van de mogelijkheid om in bijzondere gevallen te verdagen.

denheid afgedaan zonder dat het tot een oordeel van het bestuursorgaan komt. Gemeenten en ministeriële diensten daarentegen rapporteren relatief vaak dat ingediende klachten ook resulteren in oordelen van het bestuursorgaan. Overigens zijn de verschillen tussen bestuursorganen van dezelfde categorie op dit punt groot.

## 5.6 BEKENDMAKING VAN HET OORDEEL

Wanneer het bestuursorgaan een oordeel heeft geveld, rijst de vraag aan wie dat oordeel wordt kenbaar gemaakt. Aan de bestuursorganen is gevraagd wie van de bevindingen van het onderzoek op de hoogte worden gesteld. Er kon antwoord worden gegeven op een schaal met vijf mogelijkheden. In tabel 5.26 zijn de antwoordmogelijkheden samengetrokken tot drie mogelijkheden. Allereerst vroegen we of de bevindingen van het onderzoek bekend worden gemaakt aan degene die de klacht heeft ingediend.

**Tabel 5.26 Aan wie wordt het oordeel kenbaar gemaakt?\*** (n=113)

	Altijd/meestal	Vaak/soms	Nooit/n.v.t.**	Totaal
Klager	98%	2%	0%	100%
Aangeklaagde	94%	3%	3%	100%
Leidinggevende	86%	8%	6%	100%
Afdeling	6%	38%	56%	100%
Gehele organisatie	3%	22%	75%	100%
Volksvertegenwoordiging	21%	20%	59%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 3

\* Bij het bekendmaken van de uitkomst van het klachtenonderzoek aan derden komen meerdere adressanten in aanmerking. De in de tabel opgenomen percentages tellen dus op tot meer dan 100

\*\* We wijzen erop dat hier de antwoordcategorie nooit en niet van toepassing werden samengevoegd

Bij het geven van bekendheid aan het oordeel over de klacht is sprake van een zekere gelaagdheid. De klager (98%) en de degene over wie werd geklaagd (94%) krijgen vrijwel altijd informatie over het oordeel van het bestuursorgaan. Ook de leidinggevende onder wiens verantwoordelijkheid de aangeklaagde functionaris werkzaam is, krijgt over het algemeen de beschikking over het oordeel (86%). Op veel grotere afstand van het betreffende geschil staat de afdeling, de organisatie als geheel en de – eventueel aanwezige – volksvertegenwoordiging. Het komt zelden voor dat de afdeling (6%), de gehele organisatie (3%) of de volksvertegenwoordiging (21%) in kennis wordt gesteld van het oordeel over de klacht. Veel gebruikelijker is dat zij in het geheel niets horen over het oordeel over de klacht. In de meeste gevallen horen de medewerkers van de afdeling (56%), de medewerkers van de organisatie als geheel (75%) en de volksvertegenwoordigers (59%) *niets* over de klacht. De meeste zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten geven aan dat toezending van het oordeel aan volksvertegenwoordigers niet voorkomt. Wanneer wordt uitgesplitst naar organisatiegrootte, blijkt dat hoe groter de organisatie hoe kleiner de kans dat een volksvertegenwoordiger wordt



geïnformeerd over het oordeel van het bestuursorgaan over een klacht. Het zijn met name de kleinere gemeenten die soms raadsleden informeren over het oordeel over de klachten.

Bij klachtbehandeling kan blijken dat er bepaalde hardnekkige knelpunten zijn in de publieke dienstverlening. Als het om vaak terugkerende klachten gaat, kan het op de weg van de klachtfunctionaris liggen de rest van de organisatie op de gebreken te wijzen. We hebben onze informanten gevraagd welke wegen worden bewandeld om deze lessen aan de rest van de organisatie kenbaar te maken.

Over het algemeen zullen signalen over hardnekkige gebreken in de eigen dienstverlening de collega's niet bereiken. Het is uitzonderlijk wanneer in een nieuwsbrief aan de medewerkers wordt ingegaan op dergelijke knelpunten (dat gebeurt in slechts 6% van de bestuursorganen). Ook komt het niet vaak voor dat informatie over deze gebreken wordt vermeld op het intranet. Dat gebeurt overigens wel in ongeveer een kwart van de bestuursorganen (28%). Het meest gebruikte kanaal waarlangs medewerkers worden geïnformeerd over ingeslopen knelpunten is het team- of werkoverleg. In bijna de helft van de bestuursorganen (47%) komt het voor dat de leidinggevende de medewerkers van de afdeling bijpraat over de bevindingen van de klachtfunctionaris. Er zijn nog andere informatiewijzen. Zo werden bij de beantwoording van de open vraag nog de volgende zaken genoemd: medewerkers krijgen trainingen (drie keer genoemd) en het wordt vermeld in de managementrapportages (dertien keer genoemd).

**Tabel 5.27 Hoe wordt bekendheid gegeven aan klachtbehandeling? (n=111)**

Medium	Aan afdeling	Aan organisatie	Aan niemand	Totaal
Nieuwsbrief aan medewerkers	1%	5%	94%	100%
Intranet	1%	27%	72%	100%
In werkoverleg	47%	14%	38%	100%
Anders	6%	31%	63%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 5

Artikel 9.12a Awb stelt dat het bestuursorgaan het aantal ingediende klachten registreert en de geregistreerde klachten jaarlijks publiceert. Onze informanten geven aan dat zij deze externe publicatieverplichting als volgt hebben ingevuld:

- een burgerjaarverslag (45 keer genoemd: 40%);
- een algemeen jaarverslag (32 keer genoemd: 29%);
- een jaarverslag van de klachtinstantie (21 keer genoemd: 19%);
- website (2 keer genoemd: 2%);
- *geen* externe verslaglegging (12 keer genoemd: 10%).

Twaalf bestuursorganen geven aan dat zij – op dit moment – nog niet voldoen aan de genoemde externe publicatieplicht.

## 5.7 WERKOMSTANDIGHEDEN KLACHTFUNCTIONARIS

In tabel 5.28 komt de vraag aan de orde welke ambities de bestuursorganen hebben geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening. Vrijwel alle bestuursorganen (95%) maken tegenwoordig in hun mission statement melding van een streven naar klantgerichtheid en vraaggerichtheid. Dit duidt erop dat de organisatie aansluiting zoekt bij het kwaliteitsdenken. In dat kwaliteitsdenken is een adequate klachtvoorziening een vast onderdeel. Alleen bij provincies en ministeriële diensten is de tendens om in het mission statement aandacht te besteden aan klantvriendelijkheid en vraaggerichtheid minder sterk ontwikkeld dan bij de waterschappen, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen.

Op de stelling dat de eigen organisatie de doorlooptijden van de belangrijkste beslissingen op aanvraag standaard bijhoudt, reageert meer dan de helft van de respondenten (61%) positief. Het zijn vooral ministeriële diensten, zbo's en provincies die hier hoog scoren. De gemeenten en waterschappen blijven hier enigszins bij achter.

Het behandelen van klachten verschaft de organisatie informatie over hoe de *klanten* van de organisatie aankijken tegen de kwaliteit van de informatieverstrekking en van de dienstverlening. Het is interessant te weten of vanuit die organisatie wel eens aan de klachtbehandelaar de vraag wordt voorgelegd om trends of ontwikkelingen te signaleren in de binnengekomen klachten. De helft van onze respondenten geeft aan dat dit verzoek hen wel eens heeft bereikt. Het zijn vooral de respondenten in grote organisaties die wel eens het verzoek krijgen om op deze trends in te gaan. Wanneer we dit uitsplitsen naar type bestuursorgaan, blijkt dat vooral klachtbehandelaars bij ministeriële diensten en zbo's vragen krijgen over trends in klachten. Klachtfunctionarissen bij waterschappen en provincies krijgen veel minder vaak de vraag wat de gebreken in de dienstverleningskwaliteit zijn (namelijk slechts bij een op de vier organisaties).

**Tabel 5.28 Uitspraken over elementen van kwaliteitszorg (n=112)**

	Percentage respondenten dat uitspraak onderschrijft
Onze organisatie streeft in mission statement naar klantgerichtheid en vraaggerichtheid	95%
Onze organisatie houdt standaard doorlooptijd van belangrijke beslissingen op aanvraag bij	61%
Organisatie vraagt aan klachtbehandelaar wel eens om trends en ontwikkelingen in klachten aan te geven	53%
Onze organisatie voert ten minste eenmaal per jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit	41%
Ontbrekende waarnemingen = 4	

Behalve de zorg voor tijdigheid en adequate klachtbehandeling is ook het uitvoeren van periodiek klanttevredenheidsonderzoek een vast onderdeel in de kwali-

teitszorg. Twee op de vijf respondenten zegt dat bij het eigen bestuursorgaan ten minste een keer per jaar een klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Het zijn vooral de bestuursorganen met een grote formatie die met enige regelmaat klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren ( $\tau_{ab} = +.29$ ,  $p < .01$ ). Het instrument klanttevredenheidsonderzoek is ingeburgerd bij ministeriële diensten en zbo's (bij meer dan 70% van deze organisaties). Bij waterschappen en gemeenten is het instrument klanttevredenheidsonderzoek minder ver ingeburgerd (respectievelijk bij 20% en 36% van de betreffende bestuursorganen in deze categorie).

Om de werkomstandigheden van de klachtbehandelaars in context te plaatsen hebben wij de informanten vijf stellingen voorgelegd. Aan de hand van hun antwoord krijgen we een globaal beeld van de werkomstandigheden van de gemiddelde klachtfunctionaris. Over het algemeen zijn de informanten van mening dat de functie van de klachtbehandelaar duidelijk en volledig is omschreven (70%). Slechts de helft van de informanten vindt dat zij voldoende tijd hebben om hun functie goed uit te oefenen. Met name medewerkers van waterschappen en ministeriële diensten klagen over het feit dat zij tijd tekortkomen. De klachtbehandelaar heeft over het algemeen niet te klagen over gebrek aan medewerking. Integendeel, bijna alle klachtbehandelaars (87%) zeggen dat zij alle medewerking krijgen. Wanneer zij aanbevelingen formuleren, worden deze in drie van de vier gevallen overgenomen. In de jaarverslagen van de betreffende bestuursorganen wordt in de meeste gevallen aandacht besteed aan het werk van de klachtbehandelaar (85%).

**Tabel 5.29 Werkomstandigheden van de klachtfunctionaris (n=112)**

<i>Stelling:</i>	Helemaal van toepassing	Enigszins van toepassing	Niet van toepassing	Totaal
Functieomschrijving is duidelijk	70%	18%	12%	100%
Klachtbehandelaar heeft voldoende tijd voor zijn werk	49%	26%	25%	100%
Klachtfunctionaris zegt alle medewerking te krijgen	87%	8%	5%	100%
Aanbevelingen worden altijd overgenomen	75%	21%	4%	100%
In (burger)jaarverslag wordt aandacht besteed aan klachten	85%	4%	11%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 4

We hebben de informanten niet alleen gevraagd naar enkele aspecten van hun werkomstandigheden, maar hebben ook gevraagd of ze serieus genomen worden en of hun werk belangrijk wordt gevonden. Dit zijn zaken die voor arbeidsmotivatie van niet geringe betekenis zijn. Het blijkt dat de verschillende *stakeholders* heel verschillend tegen de klachtbehandelaar aan kijken.

Over het algemeen blijkt dat *bestuurders* veel belang stellen in het werk van de klachtfunctionaris. De informanten menen dat bestuurders in drie van de vier

gevallen geïnteresseerd zijn. De *ambtelijk* leidinggevende (het management) is niet zo geïnteresseerd. De klachtbehandelaars voelen zich in slechts één op de vijf gevallen (18%) serieus genomen door de leidinggevendenden. Vooral klachtbehandelaars bij waterschappen, ministeriële diensten en zelfstandige bestuursorganen zijn van mening dat de ambtelijk leidinggevendenden hen niet serieus nemen. Hoe groter de organisatie hoe minder vaak de informant wist hoe het belang van zijn functie door het ambtelijke management wordt ingeschat. De werkvloer zit hier wat tussen in. De helft van de informanten meent dat medewerkers geïnteresseerd zijn en willen weten hoe klachten beoordeeld worden. Maar als die klacht op de medewerker zelf betrekking heeft, is dat niet zo'n hoge score. Hoe kleiner de organisatie, hoe vaker wordt gesteld dat collega's informatie vragen naar de uitkomst van klachtprocedures. Bij waterschappen wordt relatief het vaakst gevraagd hoe de klachten zijn afgehandeld en bij de ministeriële diensten is deze interesse het geringst. Twee van de vijf informanten menen dat hun collega's de klachtbehandeling niet echt belangrijk vinden (44%). Een bijna even grote groep informanten denkt daar anders over en stelt dat hun collega's juist wel belang stellen in de klachtbehandeling. Vooral bij de provincies zijn de collega's niet in de klachtbehandeling geïnteresseerd. Bij de waterschappen ligt dit anders. Hoe groter de organisatie is, des te vaker zeggen onze informanten dat ze eigenlijk niet weten of hun collega's nu wel of niet geïnteresseerd zijn in hun werk.

**Tabel 5.30 Interesse en waardering voor de functie van klachtbehandelaar (n=112)**

	Helemaal van toepassing	Enigszins van toepassing	Niet van toepassing	Totaal
Collega's vinden klachtbehandeling belangrijk	40%	44%	16%	100%
Organisatieleden vragen hoe klachten zijn beoordeeld	53%	32%	15%	100%
Leidinggevendenden nemen klachtbehandelaar serieus	18%	43%	39%	100%
Ambtelijke leiding is geïnteresseerd in klachten	12%	7%	82%	100%
De bestuurders zijn geïnteresseerd	76%	9%	15%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 4

## 5.8 KLACHTFUNCTIONARISSEN OVER TITEL 9.1 AWB

De functionarissen die uitvoering geven aan interne klachtbehandeling zijn tevreden over de onderzochte wettelijke regeling (zie tabel 5.31). De geraadpleegde klachtfunctionarissen achten het van groot belang dat de wetgever deze procedure heeft gecodificeerd (95%). De respondenten vinden de regeling uitvoerbaar (85%) en vinden de afzonderlijke artikelen helder (84%). Ook over de consistentie van de regeling en de verhouding met het externe klachtrecht zijn de klachtbehandelaars overwegend (zeer) positief. Toch vindt één op de tien respondenten (12%) dat het noodzakelijk is verandering aan te brengen in bepalingen

van titel 9.1 Awb. Het zijn vooral de juristen, onder de klachtfunctionarissen, die deze mening zijn toegedaan.

**Tabel 5.31 Wat vinden klachtbehandelaars van de wettelijke regeling? (n=112)**

	Eens	Neutraal	Oneens	Totaal
Goed dat er in Awb aandacht is voor klachtbehandeling	95%	3%	2%	100%
De wettelijke procedure is in de praktijk uitvoerbaar	85%	13%	2%	100%
De betreffende wetsartikelen zijn helder	84%	14%	2%	100%
Titel 9.1 Awb zit logisch in elkaar	78%	21%	1%	100%
Verhouding tussen het interne en het externe klachtrecht is duidelijk	76%	19%	5%	100%
Titel 9.1 behoeft niet te worden gewijzigd	68%	20%	12%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 4

Twee van de respondenten die werkzaam zijn bij een kleine gemeente, geven de wetgever als rapportcijfer een tien. Dat staat voor uitmuntend. Het *gemiddelde oordeel* van onze respondenten over het werk van de wetgever is een 7,6. Het is opvallend dat de 107 geraadpleegde ervaringsdeskundigen geen enkele onvoldoende hebben uitgedeeld. Het is in dat verband interessant om aan het eind van hoofdstuk 7 te bezien hoe de klagers – als gebruikers van de wettelijke regeling – de interne klachtprocedure waarderen.

**Tabel 5.32 Het oordeel van klachtfunctionarissen over titel 9.1 Awb**

Uitgedrukt in een rapportcijfer	Als percentage van alle respondenten	Aantal respondenten dat dit cijfer geeft
Zes, net voldoende	7%	7
Zeven, ruim voldoende	38%	41
Acht, goed	52%	56
Negen, zeer goed	1%	1
Tien, uitstekend	2%	2
Totaal	100%	107

Ontbrekende waarnemingen = 9

## 6 De praktijk van het intern klachtrecht bij bestuursorganen: verslag van het diepteonderzoek

### 6.1 INLEIDING

Ter verdieping van de gegevens uit het enquêteonderzoek is dossieronderzoek uitgevoerd bij 22 bestuursorganen. Het betrof recente dossiers, veelal uit 2005 en begin 2006. Verder zijn gesprekken gevoerd met medewerkers die zich bij deze bestuursorganen bezighouden met klachtbehandeling. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit diepteonderzoek beschreven.

In de volgende paragraaf worden verschillende aspecten van klachtbehandeling onderscheiden. Deze aspecten komen voor een deel overeen met de wettelijke elementen uit titel 9.1 Awb, maar ook voor andere aspecten van de klachtbehandeling (lerend vermogen, aanwezigheid eigen regeling, mandatering van de bevoegdheid tot afdoening) is aandacht. In paragraaf 6.3 worden de onderzochte bestuursorganen getypeerd. We hebben daarbij gekeken naar de kwaliteit van de procedure en van de inhoudelijke wijze van behandeling van de klacht. Tevens is daarbij de mate waarin het bestuursorgaan leert van klachten betrokken. De problemen die bestuursorganen met de regeling uit titel 9.1 Awb ondervinden, zijn uitgelicht in paragraaf 6.4.

### 6.2 ASPECTEN VAN KLACHTBEHANDELING

In titel 9.1 Awb zijn de minimale eisen neergelegd waaraan klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. De regeling is in hoofdstuk 2 uitvoerig aan de orde gesteld. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de regeling functioneert, op basis van de resultaten van het dossieronderzoek en de interviews bij bestuursorganen.

#### *Klachtwaardigheid*

Er wordt over van alles en nog wat geklaagd. Vrijwel elke klacht betreft echter een 'uiting van ongenoegen' van een burger. Iemand heeft iets meegemaakt dat voor hem een aanleiding was het bestuursorgaan daarop aan te spreken. Hij heeft de moeite genomen een brief te schrijven, een e-mail te sturen of telefonisch contact op te nemen met de gemeente, de provincie of een ander bestuursorgaan. Het minste wat hij mag verwachten is dat er op een serieuze manier wordt omgegaan met de klacht.

Enkele klachtcoördinatoren benadrukken dat zij het niet als hun taak zien te beoordelen of een gedraging waarover wordt geklaagd, ook *klachtwaardig* is. Zij vinden dat alle klachten die ze ontvangen op een juiste manier moeten worden behandeld. Daarbij maken ze vervolgens wel gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt om een klacht niet in behandeling te nemen of de behandeling daarvan op te schorten. De reden hiervoor is echter niet dat ze de gedraging *als zodanig* niet klachtwaardig vinden. Eén klachtcoördinator vertelt dat hij ervan uitgaat dat maar één op de tien burgers een klacht indient over een gedraging die hem stoort. De binnengekomen klachten vormen slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Het oplossen van een enkele klacht – en het verbeteren van de dienstverlening op dat punt – neemt waarschijnlijk bij meer personen ongenoegen weg dan alleen bij de klager.

#### *Klachtherkenning*

Uit het onderzoek blijkt dat het herkennen van klachten niet altijd zonder slag of stoot gaat. Welke uitingen van ongenoegen nu als klacht moeten worden aangemerkt en welke niet is niet altijd eenvoudige vast te stellen. De mensen in de frontlinie, van de postkamer of de telefoon, doen hun best, maar de klachtfunctionarissen betwijfelen of alle klachten werkelijk door de organisatie herkend worden. Dit speelt bij mondelinge klachten meer dan bij schriftelijke, omdat een schriftelijk stuk doorgestuurd en bestudeerd kan worden en men in geval van twijfel de klachtfunctionaris een afschrift kan sturen. Er worden verschillende strategieën gehanteerd om klachten zoveel mogelijk op de juiste plaats binnen de organisatie, meestal de klachtfunctionaris, te krijgen. Er zijn organisaties die speciale klachtformulieren en/of een eigen postbus voor klachten gebruiken. Er wordt overleg gevoerd met medewerkers van de postregistratie waar post wordt verspreid over de organisatie en in een enkel geval krijgt de klachtfunctionaris alle post van de organisatie onder ogen. Deze werkwijzen voorkomen dat met name schriftelijke klachten niet aankomen. Het herkennen van mondelinge klachten is en blijft veel lastiger. Volgens artikel 9:2 Awb moeten bestuursorganen open staan voor mondelinge klachten. Deze bepaling is in de praktijk lastig te hanteren, omdat mondelinge klachten zo slecht te herkennen zijn. Op mondelinge klachten wordt hierna verder ingegaan.

#### *Het begrip klacht*

Artikel 9:1 Awb bepaalt dat het mogelijk is om te klagen over een *gedraging* van het bestuursorgaan. Uit het onderzoek blijkt dat dit artikel een aantal problemen oplevert. In dit artikel is vastgelegd dat het mogelijk is om *een klacht* in te dienen. Niet is vastgelegd wat een klacht precies is. Een definitie van het begrip ontbreekt. Een groot deel van de bestuursorganen die in dit onderzoek zijn betrokken, onderscheidt naast klachten en bezwaren ook nog meldingen. Het gaat dan met name om bestuursorganen van decentrale overheden. Meldingen zijn signalen van burgers dat er zaken zijn die de aandacht van het bestuursorgaan behoeven. Vaak gaat het dan om zaken in de openbare ruimte. Voorbeelden hiervan zijn losliggende stoeptegels, niet functionerende straatverlichting en dichtgegroeide gemalen. Hoe de grens tussen een melding en een klacht moet worden

getrokken is niet duidelijk. Eén bestuursorgaan zoekt daarvoor aansluiting bij de term *gedraging*<sup>30</sup> uit de wet. Dat een stoeptegel los ligt, is volgens de respondent van dit bestuursorgaan niet aan te merken als een gedraging van het bestuursorgaan. Of deze stelling houdbaar is, is de vraag. Wel kan hierover worden opgemerkt dat het losliggen van een stoeptegel niet te zien is als een gedraging *jegens hem of een ander*. Wanneer iemand het bestuursorgaan daarop opmerkzaam maakt, is er om die reden geen sprake van een klacht. Wanneer vervolgens de bestrating niet tijdig wordt hersteld, c.q. niet op de melding wordt gereageerd, is wel sprake van een klachtwaardige gedraging jegens degene die de melding heeft gedaan, dus van een nalaten door het bestuursorgaan. In dat geval is een tweede telefoontje van een burger wél een klacht. Zo blijkt het in de praktijk vaak ook te werken: een herhaalde melding wordt opgevat als een klacht en een op zichzelf staande melding niet.

Het is de vraag of een duidelijk onderscheid tussen melding en klacht nodig is. Beide zijn een signaal van burgers waarmee iets gedaan moet worden. Een melding wordt door het bestuursorgaan meestal binnen afzienbare tijd afgedaan, door het probleem op te lossen. Reageert het bestuursorgaan niet tijdig en adequaat op de melding, dan kan de melding een klacht worden. Onder welke omstandigheden dat het geval zal zijn, wordt zozeer bepaald door casuïstiek, dat daarvoor in het algemeen geen afbakening is te geven. Hoewel de grenzen tussen meldingen en klachten in de praktijk niet tot problemen hoeven te leiden, ziet een aantal bestuursorganen het begrip toch graag beter afgebakend, bijvoorbeeld door het opnemen van een definitie in de Awb. Op dit moment hebben bestuursorganen soms ook zelf in hun eigen regeling een definitie opgenomen.

#### *Gedraging jegens een ander*

Uit artikel 9:1 Awb blijkt verder dat het mogelijk is om een klacht in te dienen over een gedraging van het bestuursorgaan jegens *een ander* dan de klager. In de praktijk blijkt dat dit niet of nauwelijks voorkomt. Slechts één bestuursorgaan ontvangt met grote regelmaat klachten over gedragingen jegens anderen. Het gaat dan veelal om klagers die het handelen van dit bestuursorgaan jegens bepaalde personen onacceptabel vinden en in de pen klimmen. De klagers zijn vaak betrokken en bezorgde burgers. Bijzonder is dat het betreffende bestuursorgaan deze klachten niet in behandeling neemt, tenzij een machtiging kan worden overgelegd van degene die met de gedraging is geconfronteerd. Het bestuursorgaan meent daartoe te moeten overgaan aangezien behandeling van de klacht tot gevolg kan hebben dat de klager vertrouwelijke gegevens van anderen onder ogen krijgt. Wanneer daarvoor geen machtiging bestaat, is dit in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. Twee bestuursorganen hebben in een eigen, aanvullende, regeling – in strijd met de Awb – uitgesloten dat over een gedraging jegens een ander geklaagd kan worden.

30. Onder gedraging kan ook een nalaten door het bestuursorgaan begrepen worden.



### *Gedragingen buiten werktijd*

Volgens artikel 9:1, lid 2, Awb kan (ook) worden geklaagd over een gedraging van een persoon werkzaam *onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan*. In één van de interviews kwam in dit verband een bijzondere situatie aan de orde (zie kader): het handelen van een ambtenaar buiten werktijd. Wanneer is het handelen van een ambtenaar buiten werktijd vatbaar voor klachten die door zijn werkgever in behandeling moeten worden genomen? Dat zal sterk van het betreffende geval afhangen. In het algemeen zullen dergelijke klachten niet in behandeling worden genomen. Omdat dergelijke situaties zelden voor zullen komen, lijkt het opnemen van een regeling hierover in de Awb niet nodig.

Een inspecteur van een waterschap komt voor een controle bij een boer in de weide. Volgens de boer heeft de inspecteur na de inspectie het hek tussen twee weiden open laten staan, waardoor vee uit de ene weide het net ingezaaide gras in de andere weide heeft vertrapt. De inspecteur bestrijdt dit.

Enkele dagen later ontmoeten de boer en de inspecteur elkaar buiten werktijd tijdens het dorpsfeest in de feesttent. Over het al dan niet opengelaten hek ontstaat een handgemeen tussen beiden.

De boer dient een klacht in bij het waterschap, vanwege dit handgemeen buiten werktijd. Het waterschap neemt de klacht in behandeling.

### *Mondeling ingediende klachten*

Klachten kunnen mondeling en schriftelijk worden ingediend. Voor schriftelijke klachten die aan bepaalde voorschriften voldoen, zijn in afdeling 9.1.2 Awb extra eisen aan de behandeling gesteld. Dat ontslaat bestuursorganen echter niet van een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten die niet aan deze eisen voldoen. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle bestuursorganen mondelinge klachten zonder meer in behandeling nemen. Wanneer klachten mondeling worden ingediend, verzoeken enkele bestuursorganen de klager hun klacht alsnog op schrift te (laten) zetten. Als reden wordt hiervoor wel aangevoerd dat het voorkomt dat in een later stadium niet meer duidelijk is waarop de klacht precies betrekking heeft. Soms wordt dit verzoek ook gedaan als een klacht een ernstige aangelegenheid lijkt te betreffen. Ook hebben we een bestuursorgaan aangetroffen waar het niet mogelijk was om een klacht in te dienen per telefoon. Wel kon men op het spreekuur van een bestuurder een klacht mondeling indienen. Bij vrijwel alle bestuursorganen die wel openstaan voor mondelinge klachten, blijkt dat het onduidelijk is hoeveel klachten er mondeling zijn ingediend en hoe die zijn afgehandeld. Deze klachten worden meestal ook niet opgenomen in registratiesystemen. Al met al is tijdens dit onderzoek niet duidelijk geworden hoeveel klachten mondeling worden ingediend en hoe daarmee wordt omgegaan.

Voor klagers die niet in staat zijn hun klacht op schrift te stellen heeft een aantal bestuursorganen in een eigen regeling bepaald dat zij door het bestuursorgaan terzijde worden gestaan wanneer ze een schriftelijke klacht willen indienen.

### *Ontvangstbevestiging*

De ontvangst van klaagschriften moet ex artikel 9:6 Awb schriftelijk worden bevestigd aan de klager. De meeste bestuursorganen houden zich aan dit artikel. Wie de verzending van de ontvangstbevestiging verzorgt, verschilt nogal eens. Bij een aantal bestuursorganen verzorgt de postregistratie de ontvangstbevestiging. Omdat zij de bevestiging van alle poststukken verzorgen, gaat bij klachten een standaardbevestiging uit. Ook komt het voor dat de klachtcoördinator de ontvangst van een klacht bevestigt. De klachtcoördinatoren kunnen meer op maat gesneden brieven verzenden, waarin bijvoorbeeld ook de klachtprocedure uiteengezet wordt. Het komt ook voor dat de klachtbehandelaars de ontvangstbevestiging sturen.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal bestuursorganen geen ontvangstbevestiging stuurt indien zij verwachten het onderzoek snel te kunnen afronden en de resultaten daarvan aan de klager te kunnen meedelen. Hierbij bestaat het gevaar dat de ontvangstbevestiging uiteindelijk achterwege blijft wanneer het onderzoek toch niet zo voorspoedig verloopt als men had gehoopt.

De ontvangstbevestiging kan benut worden om de klager allerlei relevante informatie te verschaffen. Een aantal bestuursorganen doet dit. Men stuurt informatie mee over de procedure (soms in de vorm van een folder), wie als contactpersoon of klachtbehandelaar functioneert en/of binnen welke termijn een reactie op de klacht kan worden verwacht. Eén bestuursorgaan stuurt bij de ontvangstbevestiging een formulier mee waarop de klager kan aangeven of hij er prijs op stelt om gehoord te worden. Ook kan hij meteen aangeven of hij in persoon of per telefoon gehoord wil worden.

De toon waarop klagers benaderd worden kan van invloed zijn op de manier waarop zij de klachtprocedure ervaren. De toonzetting van ontvangstbevestigingen en andere brieven is dan ook iets waaraan aandacht besteed moet worden. Niet alle bestuursorganen hebben hiervoor oog. In het kader is de tekst van een ontvangstbevestiging opgenomen die naar ons oordeel wel positief kan worden beoordeeld.

Een aantal bestuursorgaan heeft ervoor gekozen om niet alleen een ontvangstbevestiging te verzenden, maar ook binnen een aantal dagen telefonisch contact op te nemen met de klager. Tijdens het gesprek wordt het verloop van de procedure uiteengezet en wordt meer informatie over de klacht en de achtergronden daarvan verzameld. Deze werkwijze wordt erg gewaardeerd, zo blijkt uit het tevredenheidsonderzoek van één van die bestuursorganen. Ook kunnen veel klachten in dit eerste gesprek al informeel opgelost worden.

Geachte [aanhef],

Hiermee bevestig ik de goede ontvangst van uw klacht. Ik wil u bedanken voor de moeite die u genomen heeft om uw opmerkingen over het functioneren van [bestuursorgaan] op papier te zetten. Inmiddels is een onderzoek gestart inzake de feiten en omstandigheden die voor u aanleiding zijn geweest te reageren. De uitkomst van dit onderzoek zal tevens gebruikt worden om de dienstverlening van [bestuursorgaan] waar nodig aan te passen.

#### **Afhandelingstermijn**

Ik streef naar een behandeling van uw klacht binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

U ontvangt zo spoedig mogelijk nader bericht.

Met vriendelijke groet,  
[ondertekening]

#### *Niet in behandeling nemen van klachten*

Bestuursorganen hoeven niet alle klachten in behandeling te nemen. In artikel 9:8 Awb is een aantal gevallen genoemd waarin een bestuursorgaan kan afzien van de behandeling van een klacht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer beroep kan of kon worden ingesteld, de gedraging meer dan een jaar geleden plaatsvond of de gedraging waarop de klacht betrekking heeft in een strafrechtelijk onderzoek aan de orde komt. Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle ingediende klachten in behandeling worden genomen, althans niet op grond van dit artikel buiten behandeling worden gelaten. Wanneer klachten niet in behandeling worden genomen, worden klagers daarvan altijd op de hoogte gesteld. Uit het onderzoek bij een politiekorps blijkt dat men daar gebruikmaakt van het bepaalde onder artikel 9:8, lid 1, aanhef en onder f, Awb. Zolang een opsporingsonderzoek loopt of er vervolging plaatsvindt, wordt de behandeling van de klacht aangehouden. Wanneer het onderzoek of de vervolging is afgerond, neemt de klachtcoördinator van de politie alsnog contact op met de klager om na te gaan of hij prijs stelt op verdere behandeling van de klacht. Dat is meestal niet het geval.

#### *De klachtbehandelaar*

Het is niet toegestaan dat een klacht behandeld wordt door een persoon die bij de gedraging waarover geklaagd wordt, betrokken was. We zijn geen bestuursorganen tegengekomen waarbij de aangeklaagde zelf de klachten over zijn gedrag behandelde. Uit het onderzoek blijkt wel dat er een grote variatie is wat betreft degene die de klacht feitelijk behandelt. Daarbij zijn de volgende varianten te onderscheiden:

- behandeling centraal door de staf;
- behandeling centraal door de lijn;
- behandeling decentraal door de staf;

- behandeling decentraal door de lijn;
- behandeling door een klachtadviesinstantie.

Het is van belang hier op te merken dat we het hier hebben over *klachtbehandeling*. Het gaat dus over de plek in de organisatie waar het feitenonderzoek plaatsvindt en waar het horen van klager en ambtenaar geschiedt. Onder staf verstaan we hier al die medewerkers en diensten die geen deel uitmaken van het primaire proces, maar ter ondersteuning daarvan functioneren. Met lijn worden juist wel afdelingen en medewerkers bedoeld die zich met de primaire processen en taken bezighouden.

De eerste variant is dat het klachtonderzoek centraal in de staf is ondergebracht. Het gaat dan om een diensten- of afdelingenoverstijgend organisatieonderdeel dat niet alleen de klachtbehandeling coördineert, maar ook zelf onderzoek uitvoert, hoort en het advies voor het bestuursorgaan schrijft of de klacht in mandaat afhandelt. Klachtbehandeling kan ook decentraal in de staf plaatsvinden. Dit houdt in dat de klachten door een centrale, afdelings- of dienstoverstijgende klachtcoördinator worden ontvangen. Deze klachtcoördinator zet de klachten uit bij stafmedewerkers die decentraal in de organisatie zijn ondergebracht. In een aantal gevallen is dit omdat het bestuursorgaan vestigingen over het gehele land heeft en de klachten op locatie wil onderzoeken. Bij een ander bestuursorgaan speelt mee dat de primaire werkprocessen zo verschillend zijn, dat klachtbehandelaars met kennis van het primaire proces nodig zijn. In de derde variant is de klachtbehandeling centraal in de lijn ondergebracht. Het komt maar zelden voor dat er zich centraal in de lijn iemand bezighoudt met de klachtbehandeling. Het zijn natuurlijk uiteindelijk wel de bestuurders die de klachten formeel afdoen, maar de voorbereiding daarvan geschiedt vrijwel altijd door klachtbehandelaars die zich lager in de lijn of in de staf bevinden. Bij één bestuursorgaan heeft in de hoorcommissie altijd een bestuurder zitting. Bij een ander bestuursorgaan schrijft de hoogste ambtenaar altijd een advies aan het bestuursorgaan. Verder bemoeien bestuurders zich soms met individuele gevallen die onder hun aandacht worden gebracht. Klachtbehandeling op een centrale plek in de lijn komt heel beperkt voor. Wat wel veel voorkomt is dat klachtbehandeling decentraal in de lijn plaatsvindt, de vierde variant waarop de klachtbehandeling is georganiseerd. Klachtcoördinatoren ontvangen klachten en zetten die uit bij afdelingshoofden. Het is dan vervolgens aan de afdelingshoofden om het feitenonderzoek uit te voeren, de hoorzitting te organiseren en een advies voor de afdoening te schrijven. De precieze rol van de klachtcoördinator verschilt in deze variant van bestuursorgaan tot bestuursorgaan en hangt ook samen met de precieze functie en de persoon van de klachtcoördinator. Ten slotte zijn er nog bestuursorganen die gebruikmaken van een klachtadviesinstantie. Deze klachtadviesinstantie voert het onderzoek uit – bijgestaan door de secretaris van de klachtadviesinstantie die vaak tevens centrale klachtcoördinator is –, hoort betrokkenen en schrijft een advies aan het bestuursorgaan. Het is vervolgens altijd aan het bestuursorgaan om een oordeel over de klacht te geven.

Aan de keuze voor een bepaalde variant door een bestuursorgaan liggen verschillende motieven ten grondslag. Indien er een substantieel aantal klachten per jaar is, wordt vaak gekozen voor centrale klachtbehandeling in de staf. Het behandelen van klachten is dan dikwijls een volledige baan. In organisaties waar het principe van integraal management wordt toegepast, vindt klachtbehandeling doorgaans decentraal in de lijn plaats. Interessant is dat één organisatie uit ons onderzoek de klachtbehandeling een half jaar geleden heeft aangepast van decentraal in de lijn naar centraal in de staf. De argumenten om dit te veranderen, waren dat de decentrale klachtbehandeling als te versnipperd werd ervaren en er daardoor moeilijker een patroon in de klachten te ontdekken viel. Ook kan voorkomen worden dat de klachten worden *vergoelijkt*, hetgeen eerder zal gebeuren als een direct leidinggevende een klacht behandelt in plaats van een – wat verder op afstand zittende – stafmedewerker.

#### *Klachtadviesinstantie*

Aan bestuursorganen is de mogelijkheid geboden een klachtadviesinstantie in te stellen. Deze klachtadviesinstantie behandelt dan de klacht en adviseert het bestuursorgaan. De instantie kan bestaan uit externen, maar dit hoeft niet. Van de 22 bestuursorganen die in ons onderzoek betrokken waren, beschikken er vijf over een klachtadviesinstantie: een gemeente, twee provincies, een waterschap en een politiekorps. Vier hebben hier vrijwillig voor gekozen. Het politiekorps is op grond van de Politiewet verplicht een klachtadviesinstantie in te stellen. Als reden voor het instellen van een klachtadviesinstantie wordt de grotere afstand van deze instantie tot het bestuursorgaan genoemd.

Een klachtadviesinstantie kan een commissie zijn, maar dit hoeft niet. Een klachtadviescommissie kan ook uit één persoon bestaan, dit was het geval bij de betreffende gemeente in ons onderzoek. De voorzitter van de commissie bezwaar en beroep vervulde daar ook de rol van klachtadviesinstantie. Bij beide provincies in kwestie hebben leden van provinciale staten zitting in de klachtadviesinstantie. De klachtadviesinstantie van het betreffende waterschap wordt gevormd door een commissie die tevens de commissie voor bezwaar en beroep is. De klachtadviescommissie van het politiekorps is volledig extern ondergebracht, ook het secretariaat wordt daar door een externe vervuld. De klachtadviesinstanties komen pas in actie nadat een informele oplossing met de klager niet is gevonden. Bij één van de provincies is gekozen voor een getrapt systeem. Nadat een klacht door de klachtcoördinator is ontvangen, neemt de coördinator contact op met de voorzitter. De voorzitter beslist dan of de klachtcoördinator de klacht afdoet, de voorzitter en de coördinator de klacht afdoen of dat de commissie bijeengeroepen wordt. Deze flexibiliteit in de wijze waarop klachten kunnen worden afgedaan, wordt door de klachtcoördinator van deze provincie erg gewaardeerd.

#### *Verzenden van de klacht aan de aangeklaagde*

Niet alle klachten hebben betrekking op een specifieke ambtenaar. Vaak gaan klachten over gebreken in werkprocessen, onvolledige of onjuiste communicatie of andere zaken waarvoor niet één iemand specifiek aan te wijzen is. Wanneer

een klacht echter op een aanwijsbare ambtenaar betrekking heeft, moet deze het klaagschrift ontvangen, aldus artikel 9:9 Awb. Of deze bepaling goed wordt nageleefd is de vraag. Veel klachtcoördinatoren geven aan dat (een omschrijving van) de klacht alleen aan de leidinggevende van de aangeklaagde wordt gezonden. Het is dan aan de leidinggevende om de ondergeschikte van de klacht op de hoogte te brengen. Of dat vervolgens ook gebeurt, is de klachtcoördinatoren niet bekend. Bij één bestuursorgaan zendt de centrale klachtcoördinator zelf de klacht altijd door naar de medewerker. Naast de klacht wordt een – op medewerkers toegesneden – folder meegezonden. Hierin wordt uiteengezet hoe de klachtprocedure in elkaar steekt en wat de aangeklaagde kan verwachten.

In sommige klaagschriften laat de klager zich ongenueanceerd, onbeschoft of kwetsend uit over de aangeklaagde. Dit kan echter geen reden zijn om het klaagschrift niet te overleggen. Wanneer er een hoorzitting plaatsvindt, moet de aangeklaagde immers wel weten wat hem te wachten staat.

#### *Probleemoplossing tegenover klachtafdoening*

Wanneer burgers een klacht bij een bestuursorgaan indienen, ligt daaraan vaak een probleem ten grondslag. Een brief of een uitspraak van het bestuursorgaan over de klacht is meestal niet waar de burger op zit te wachten. Hij wil een inhoudelijke reactie op zijn brief, excuses van de onbeschofte ambtenaar, snel en zonder rompslomp zijn dubbel betaalde boete terug, kortom, hij wil dat zijn probleem opgelost wordt. Of de klacht daarna nog gegrond verklaard wordt, is dan meestal niet meer relevant. Een informele procedure, waarin naar de burger geluisterd en met hem meegedacht wordt, kan een burger al snel tevreden stellen. Hierbij is het van groot belang welke visie het bestuursorgaan heeft op klachtbehandeling. Is het doel van de klachtprocedure om de burger een oordeel te geven over zijn klacht of om mee te werken – voor zover mogelijk – aan de oplossing van zijn probleem? Uit het onderzoek blijkt dat beide uitersten voorkomen. Er zijn bestuursorganen die de klacht aangrijpen om het oorspronkelijke dossier op te pakken en aan de problemen daarin te werken. Er zijn ook organen die een uitspraak doen over de klacht en het daarbij laten.

#### *Informele afdoening*

Wanneer een klacht naar tevredenheid van de burger is afgehandeld, kan de klachtprocedure stoppen. Sommige bestuursorganen maken veelvuldig gebruik van deze mogelijkheid (al dan niet bewust), andere willen elke klacht formeel afdoen. Ruwweg zijn drie varianten te onderscheiden. Er zijn bestuursorganen die alle klachten eerst informeel – bijvoorbeeld via bemiddeling of een op schrift gestelde toelichting – proberen op te lossen. Wanneer ze daar niet in slagen, wordt de formele procedure in werking gesteld. In de tweede variant worden klachten meteen in de formele procedure behandeld, maar worden de eerste weken van de formele procedure gebruikt om alsnog tot een informele oplossing te komen. Wanneer dat niet lukt, spreekt het bestuursorgaan uiteindelijk zijn oordeel uit. In de derde variant worden klachten meteen via de formele procedure afgedaan. Informele klachtbehandeling vindt dan niet plaats. Er zijn bestuurs-

organen die bepaalde (typen) klachten zo ernstig vinden, dat men daarover een formeel oordeel wil uitspreken. Eén bestuursorgaan behandelt bijvoorbeeld alle klachten die gaan over bejegening van klagers in een formele procedure. Andere bestuursorganen staan erop dat ze *alle* klachten formeel afdoen, zonder dat daarvoor een duidelijk aanwijsbare reden bestaat.

Wat we ook hebben gezien, zijn klachten die eigenlijk niet behandeld worden. Als reactie op een klacht stuurt het betreffende bestuursorgaan een brief met een toelichting. Daarmee is voor hem de kous af. Een voorbeeld daarvan ziet u in het kader hieronder. In feite is de klacht daarmee niet als klacht behandeld.

In een krant verschijnt een bericht over de voorgenomen verkoop van een synagoge door een gemeente. Naar aanleiding van dit bericht klagen enkele mensen over de bewoordingen waarin een medewerker van de gemeente zich in het bericht heeft uitgelaten over de lokale Joodse gemeenschap.

De gemeente zendt deze klagers een nietszeggende brief die eindigt met:

‘Uw reactie beschouwen we hiermee als afgedaan.’

Een verwijzing naar de mogelijkheid de klachtprocedure te vervolgen ontbreekt.

Wanneer een klacht op informele wijze, dus met toepassing van artikel 9:5 Awb, wordt afgedaan, moet het bestuursorgaan nagaan of de klager tevreden is met de uitkomst van de klachtbehandeling. Deze controle gebeurt bij de bestuursorganen verschillend. Niet alle bestuursorganen controleren of de klager tevreden is met de gevonden oplossing. Het geval in het bovenstaande kader is daar een voorbeeld van. Verder zijn er bestuursorganen die telefonisch met de klager overleggen. Hoewel dit op zich een goede manier is om na te gaan of klagers tevreden zijn, heeft dit als nadeel dat het resultaat van het gesprek niet in het dossier terug te vinden is. Wanneer later discussie ontstaat over de oplossing of de inhoud daarvan, is niet meer na te gaan waarmee de klager nu precies heeft ingestemd. De meest geëigende weg om na te gaan of de klager tevreden is, is door het zenden van een brief waarin de overeengekomen oplossing is verwoord. De klager kan dan aangeven of deze oplossing hem tevreden stelt en of het vervolg van de procedure kan worden gestopt. De meeste bestuursorganen verzenden een dergelijke brief wanneer ze met een klager tot een informele oplossing zijn gekomen. In vrijwel alle gevallen waarin een dergelijke brief wordt verzonden is een passage opgenomen waarin de klager wordt verzocht contact op te nemen wanneer hij *niet* tevreden is, onder het motto ‘geen bericht is goed bericht’. Eén bestuursorgaan verzendt brieven waarbij de klager verzocht wordt binnen twee weken contact op te nemen wanneer hij kan instemmen met de informele oplossing. Als de klager dat niet doet, wordt de formele klachtprocedure voortgezet.<sup>31</sup>

31. Overigens neemt de klachtcoördinator altijd nog even contact op met een klager die niets van zich heeft laten horen, om onnodig werk te voorkomen. Vaak blijken klagers wel tevreden te zijn, maar hebben ze vergeten contact te zoeken.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat een aantal bestuursorganen klagers na het afronden van een informele procedure doorverwijst naar de externe klachtinstantie. De mogelijkheid om alsnog de formele procedure bij dit bestuursorgaan door te zetten is afgesloten en klagers moeten zich meteen bij de externe klachtinstantie melden. Hoewel dit juridisch niet correct lijkt, neemt de externe klachtinstantie dergelijke klachten vaak wel in behandeling.

Nog lang niet alle bestuursorganen handelen klachten informeel af. Vooral het pakken van een telefoon om even snel contact met de klager op te nemen is een lastige horde voor veel klachtbehandelaars. Hoewel flexibiliteit nodig is voor informele behandeling van klachten, kan het goed zijn om afspraken te maken over registratie en 'oplossingsbrieven'.

Voortzetting van de klachtbehandeling kan worden gestopt wanneer de klager tevreden is met de informele oplossing. Maar hoe zit dat met de aangeklaagde? Bij twee bestuursorganen kan de aangeklaagde het bestuursorgaan verzoeken een oordeel uit te spreken over de klacht. Op die manier kan hij achterhalen of zijn gedrag niet door de beugel kon.

Verskillende bestuursorganen vinden het lastig een onderscheid te maken tussen de fase waarin een klacht nog informeel afgehandeld kan worden en de fase waarin de formele klachtbehandeling plaatsvindt. De fase van informele afhandeling gaat soms als een soort voorprocedure vooraf aan de formele klachtbehandeling. Bij andere bestuursorganen maakt de informele fase deel uit van de formele klachtbehandeling. Ook de eisen die gesteld worden aan een informele procedure zijn niet altijd helder. Zo moet bijvoorbeeld ook bij klachten die weliswaar informeel, maar niet direct kunnen worden afgedaan wel een ontvangstbevestiging worden verstuurd.

Het zicht dat de centrale klachtfunctionarissen hebben op de informele afhandeling is beperkt. Hoe en wanneer klachten informeel worden opgelost is niet altijd te achterhalen. De dossiers vertonen hiaten en evenmin is te achterhalen of de klacht nu eigenlijk gegrond of ongegrond was. Leren van informeel afgehandelde klachten is daarmee lastig, zo niet onmogelijk.

#### *Horen*

Wanneer een klacht niet naar tevredenheid van de klager kan worden afgedaan ex artikel 9:5 Awb, moet het bestuursorgaan een onderzoek uitvoeren. Onderdeel van dat onderzoek is volgens artikel 9:10 Awb het horen van de klager. Van het horen kan alleen worden afgezien indien de klager heeft aangegeven geen prijs te stellen op een hoorzitting of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is. *In alle andere gevallen moet er worden gehoord.* Uit de gesprekken die we met verschillende bestuursorganen voerden, blijkt dat de hoorplicht, zoals die is neergelegd in de Awb, niet altijd goed functioneert. Vooral bij bestuursorganen die een groot aantal klachten binnenkrijgen wordt de hoorplicht niet altijd nageleefd. Horen wordt gezien als lastig, tijdrovend en soms betwijfelt men het nut ervan. Horen



in zaken waarbij al uitgebreid overleg met de klager is geweest, lijkt niet altijd nuttig, omdat het horen geen nieuwe informatie aan het dossier toevoegt. Klagers die een klacht indienen waarvan op het eerste oog al duidelijk is dat de klacht gegrond wordt verklaard, krijgen geen uitnodiging voor een hoorsessie. Een orgaan voegde aan alle adviezen het woordje 'kennelijk' toe (kennelijk gegrond / kennelijk ongegrond), omdat dan afgezien zou kunnen worden van horen. Wat ook nog wel eens wil gebeuren, is dat klagers niet in staat of bereid zijn naar het bestuursorgaan te reizen voor een hoorsessie. Hoe begrijpelijk deze redenen ook zijn, ze staan niet toe dat het bestuursorgaan eenzijdig besluit om niet tot horen van de klager over te gaan.

Over het algemeen valt bij bestuursorganen niet altijd een lijn te vinden in de zaken waarin wel en niet wordt gehoord en welke redenen daaraan ten grondslag liggen. Een bestuursorgaan geeft aan het beleid te voeren bij kennelijk gegronde klachten die zien op termijnoverschrijdingen nooit te horen. De reden hiervoor is dat dit bestuursorgaan heel veel terechte klachten hierover ontvangt en het horen arbeidsintensief is. Bovendien leert de ervaring dat de klagers de primaire procedure niet kunnen scheiden van de klachtprocedure, waardoor de hoorzitting in het teken van de aangevraagde beschikking komt te staan en niet meer gaat over de klacht.

Van de mogelijkheid om klagers telefonisch te horen wordt niet altijd gebruikgemaakt, terwijl dit beter uitvoerbaar is. Voor klagers die ver weg wonen of de kosten voor de reis niet kunnen opbrengen, is telefonisch horen een mogelijkheid om toch hun stem te laten horen. Slechts één bestuursorgaan biedt klagers de keuze tussen een telefonische hoorzitting en een hoorzitting in persoon. Bij een ander bestuursorgaan wordt deze manier van horen meestal pas aangeboden nadat een klager een 'gewone' hoorzitting heeft afgeslagen. De meeste bestuursorganen houden slechts incidenteel telefonische hoorzittingen. Ook komt het voor dat een telefoongesprek, geïnitieerd door de klachtbehandelaar, gaandeweg het karakter van een hoorzitting krijgt of achteraf door het bestuursorgaan aange merkt wordt als een hoorzitting. Hoewel het begrijpelijk is dat een klachtbehandelaar doorvraagt wanneer hij een klager aan de lijn krijgt, is het de vraag of dit een goede manier van horen is. De klager kan door het gesprek overvallen zijn en krijgt niet de kans om zich goed voor te bereiden. Het is beter – juist ook voor een telefonische hoorzitting – een afspraak te plannen met de klager.

Ook de wijze waarop klagers voor een hoorzitting uitgenodigd worden varieert. Sommige bestuursorganen sturen de klager een brief met daarop plaats en tijd van de hoorzitting. Als de klager geen belang heeft bij een hoorzitting of verhinderd is, wordt hij verzocht dit voor de zitting te melden. Andere bestuursorganen nodigen de klager uit contact op te nemen voor het plannen van een hoorzitting.

Het derde lid van artikel 9:10 Awb schrijft voor dat er een verslag van de hoorzitting gemaakt moet worden. De vorm van dit verslag is vrij. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de verslagen niet altijd aanwezig zijn. Wanneer een klager telefo-

nisch gehoord is, wordt zelden een verslag gemaakt. In het dossier zijn soms de handgeschreven aantekeningen van de klachtbehandelaar terug te vinden. Van een hoorzitting in persoon wordt vaker verslag gemaakt. Ook zijn er bestuursorganen die in hun afdoeningsbrief een verslag van de hoorzitting weergeven. Bij een aantal bestuursorganen is ook niet duidelijk of er nu wel of geen verslag van een hoorzitting is opgemaakt. In de afdoeningsbrief wordt dan bijvoorbeeld verwezen naar de hoorzitting die heeft plaatsgevonden, maar in het dossier is van die hoorzitting niets terug te vinden.

Het verslag hoeft niet aan de klager te worden toegezonden. Sommige bestuursorganen zenden de klager altijd het verslag van de zitting. Een aantal kiest ervoor om het verslag als bijlage bij de afdoeningsbrief te voegen. Een andere mogelijkheid is dat in de afdoeningsbrief inhoudelijk naar de hoorzitting verwezen wordt. Er zijn ook bestuursorganen die een inhoudelijk verslag van de hoorzitting niet aan klagers doen toekomen.

#### *Normen voor klachtbehandeling*

We vroegen de verschillende bestuursorganen naar de normen die zij hanteren wanneer ze klachten in behandeling hebben. Op deze vraag kwamen verschillende antwoorden. Veel bestuursorganen wijzen naar wet- en regelgeving als kader waaraan klachten worden getoetst. Ook de normen die door de Nationale of de lokale ombudsman of -commissie worden gehanteerd, vormen voor de bestuursorganen een richtsnoer bij de behandeling van klachten. Enkele anderen noemen ook algemene rechtsbeginselen en de redelijkheid en billijkheid als toetsingskader bij klachtbehandeling. Andere bestuursorganen geven aan eigenlijk geen toetsingskader te hanteren, zij kijken per geval wat volgens hen de juiste beoordeling is. Ook het *fingerspitzengefühl* van de klachtbehandelaren wordt genoemd als antwoord op de vraag waaraan klachten getoetst moeten worden.

Het valt op dat klachtbehandeling bij de deel van de bestuursorganen is ondergebracht bij overwegend juridisch ingestelde afdelingen of juridisch geschoolde personen. Naar klachten wordt dan ook al snel op een juridische wijze gekeken. De vraag of een klacht juridisch gegrond is, krijgt dan ook veel aandacht. Aandacht voor de persoon van de klager of diens situatie is niet altijd even goed ontwikkeld. Eén bestuursorgaan heeft ervoor gekozen de klachtbehandeling onder te brengen bij de afdeling communicatie, omdat klachten vaak zien op een gebrek aan of een gebrek in de communicatie met klagers.

#### *Afdoening*

Wanneer een klacht niet informeel is afgehandeld, dient het bestuursorgaan een oordeel te geven over de klacht. Uit ons onderzoek blijkt dat elk bestuursorgaan na afloop van het onderzoek een brief stuurt aan de klager. Meestal wordt ook werkelijk een oordeel uitgesproken. Bij een groot aantal bestuursorganen worden de termen 'gegrond' en 'ongeground' daarbij overigens niet (altijd) genoemd. Dat is geen probleem als maar wel expliciet duidelijk wordt wat het oordeel van het bestuursorgaan is. Er zijn bestuursorganen waarbij in de afdoeningsbrieven dit

oordeel niet duidelijk is. Zij willen de kool en de geit sparen en geven in hun afdoeningsbrief slechts een toelichting op de oorzaken van de klacht. Of de klager terecht heeft geklaagd blijft onduidelijk.

De conclusies die het bestuursorgaan aan de klacht verbindt, de eventuele maatregelen die binnen de organisatie worden getroffen, worden niet door elk bestuursorgaan meegedeeld aan de klager. Eén van de redenen daarvoor lijkt te zijn dat bestuursorganen hieromtrent geen duidelijk beleid voeren. In die gevallen hangt het van de opsteller van de brief af welke informatie over de conclusie met de klager wordt gedeeld. Een andere, frequent voorkomende reden is dat het bestuursorgaan geen conclusie verbindt aan de klacht en de klager dus ook niets te melden heeft. Andere bestuursorganen maken in de afdoeningsbrieven aan de klagers wel duidelijk melding van de conclusies en de daaraan verbonden verbeteracties. Eén bestuursorgaan heeft ervoor gekozen om alle conclusies met betrekking tot werkprocessen expliciet aan klagers mee te delen. Wanneer er een verbeteractie met betrekking tot het personeel (bijvoorbeeld trainingen) wordt ingezet, wordt in algemene bewoordingen aan de klager meegedeeld dat aan de klacht conclusies worden verbonden en dat verbeteringen zijn ingezet.

#### *Afdoening in mandaat*

De klachtbehandeling kan worden gemandateerd aan ambtenaren. Een aantal bestuursorganen heeft daarvoor gekozen. Mandaat ligt dan bij de klachtbehandelaars; afdelings- of diensthoofden of klachtcoördinatoren. Uit het onderzoek blijkt dat het ook voorkomt dat klachtbehandelaars de klachten wel zelf, in naam van het bestuursorgaan, afdoen, maar dat het mandaat hiervoor (nog) niet is verleend.

#### *Termijnen*

In de Awb is een bepaling opgenomen over de termijn waarbinnen de klachtbehandeling moet geschieden. In beginsel moeten klachten binnen zes weken worden afgedaan. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een klachtadviesinstantie, is die termijn tien weken. In beide gevallen is het mogelijk om de termijn met vier weken te verdagen.

De snelheid waarmee klachten behandeld worden verschilt, zo blijkt uit het onderzoek. Enkele bestuursorganen slagen er goed in om klachten binnen de termijn af te handelen. Een aantal andere organen heeft grote moeite om de termijn te halen of slaagt daar in het geheel niet in. Als reden voor deze overschrijding wordt wel aangevoerd dat het informeel oplossen van een klacht de voorkeur geniet, maar dat dit ook veel tijd kost. Wanneer een informele oplossing niet mogelijk is, is vervolgens veel tijd verloren gegaan en blijken de termijnen niet (meer) haalbaar. Ook blijkt dat het plannen van bijvoorbeeld een hoorzitting niet altijd even vlot verloopt. Het afstemmen van agenda's kost tijd en gaat ten koste van de termijnen. Een voorbeeld daarvan vindt u in het kader hiernaast. Andere bestuursorganen zijn gewoonweg traag bij het behandelen en afdoen van klachten. Vooral indien een klacht in de lijn wordt afgedaan, lijkt de behandeling ervan vaak niet de hoogste prioriteit te hebben.

Eén bestuursorgaan redeneert dat de periode waarin het bestuursorgaan wacht op de klager, niet meetelt voor de behandeltermijn. Ook meent dit bestuursorgaan dat het mogelijk is de termijn van klachtbehandeling op te schorten wanneer het bestuursorgaan en de klager in gesprek zijn over een informele oplossing.

Een visvereniging is al enkele jaren in overleg met het lokale waterschap over de handhaving van illegale visboten. Het waterschap heeft toezeggingen gedaan die tot dan toe niet zijn nagekomen. Daarop dient de visvereniging een klacht in bij het waterschap. De klacht wordt half november ingediend. Het duurt uiteindelijk tot half januari voordat de hoorzitting plaatsvindt.

De termijn van zes weken waarbinnen de klacht afgehandeld moet zijn, is dan al verstreken.

#### *Genoegdoening*

Als een klager gelijk krijgt, ontvangt hij excuses. Bij vrijwel alle bestuursorganen is dat het geval. Is het nodig om klagers meer aan te bieden? In incidentele gevallen bieden bestuursorganen de in het gelijk gestelde klagers bijvoorbeeld een bloemetje aan. Maar één bestuursorgaan ging structureel verder dan het aanbieden van excuses en schold regelmatig (delen van) boetes of administratieve verhogingen kwijt. Bij een ander orgaan had de klachtbehandelaar het idee om – bij wijze van positief signaal – aan iedereen die een gegronde klacht indiende een boekenbon te schenken. Het bestuur wilde er (nog) niet aan. Van het geven van een presentje kan een stimulerende werking uitgaan. Het geeft het signaal af dat het bestuursorgaan blij is met de klacht van burgers.

#### *Inlevingsvermogen*

Het serieus in behandeling nemen van klachten betekent ook dat rekening gehouden wordt met de gevoelens van de klager. De klachtbehandelaar hoeft geen psycholoog te worden, maar het hanteren van elementaire fatsoensnormen en een duidelijke en coherente correspondentie met respect voor de persoon van klager en begrip voor diens positie, mogen verwacht worden. Enige empathie in een brief, waardoor de klager zich serieus genomen voelt, is op z'n plaats. De meeste bestuursorganen slagen hier in meer of mindere mate in.

Verschillende bestuursorganen bieden de klager altijd excuses aan, ongeacht of de klacht gegrond of ongegrond wordt verklaard. De gedachte hierachter is dat de klager een vervelende situatie heeft meegemaakt (of in elk geval als zodanig heeft ervaren) en de moeite heeft genomen te klagen. Ook wanneer het bestuursorgaan de klacht niet gegrond acht, worden excuses aangeboden voor de situatie die door de klager als vervelend is ervaren. Andere bestuursorganen danken de klager voor het indienen van de klacht. Zij zien de klacht, zo schrijven ze aan de klager, als een aanknopingspunt om nog eens kritisch naar de eigen dienstverlening te kijken en danken de klager daarvoor.

Bij enkele bestuursorganen blijft de correspondentie echter onder de maat. De brieven gaan geheel voorbij aan de situatie of de gevoelens van de burger die een klacht heeft ingediend. Een voorbeeld van een dergelijke brief is hieronder aan te treffen. Bij één gemeente bestaat de afdoeningsbrief hoofdzakelijk uit citaten uit het onderzoeksrapport van de afdeling waarover geklaagd is. De inleiding, de tussenzinnen en het slot van de brief getuigen evenmin van veel empathisch vermogen en geven er weinig blijk van dat de klacht op een persoonlijke manier is afgehandeld. Hoewel de feitelijke informatie aanwezig is en klopt, wordt aan de motieven die de burger had om zijn klacht in te dienen voorbijgegaan, evenals aan de ervaring van de burger. Een dergelijke brief zal niet bijdragen aan het herstel van vertrouwen van de burger in het bestuursorgaan. Het is uiteraard niet alleen in afdoeningsbrieven van belang dat het bestuursorgaan blijk zou moeten geven van enig inlevingsvermogen en empathie. In al het contact met de burger, zowel schriftelijk als mondeling, dient dit het geval te zijn.

Een dame op leeftijd dient een keurig geformuleerde klacht in over een – in haar ogen – te schaars geklede baliemedewerkster van een gemeente. De gemeente reageert met de volgende brief.

‘Het spijt ons zeer dat u zich heeft geërgerd aan de kleding van één onzer medewerksters. Binnen de gemeente (...) is er geen kledingreglement anders dan veiligheidsvoorschriften ARBO voor de buitendienst. We zijn ook niet voornemens een kledingvoorschrift op te stellen.

Het spijt ons dat wij niet van u vernomen hebben dat u correct en vriendelijk te woord bent gestaan. Want klantvriendelijkheid en goede service is wel wat wij voorstaan. De betrokken medewerkster kennen wij als een open en vrolijke jonge vrouw, die haar baliewerk met enthousiasme en naar volle tevredenheid van ons en het publiek uitvoert. Dat jonge vrouwen zich modern kleden is een gegeven. Hier willen we echter niet het door u gekozen woord ‘vies’ aan verbinden. Zelfs het woord ‘onbetamelijk’ achten we hier niet op zijn plaats. Mocht u klachten hebben over de kwaliteit van de serviceverlening, dan zijn we altijd bereid hier verbetering in te brengen.’

#### *Verwijzing naar de externe klachtvoorziening*

Het bestuursorgaan is verplicht te verwijzen naar de externe klachtvoorziening waarbij het zich heeft aangesloten. Dit kan de Nationale ombudsman, een lokale ombudsman of een lokale ombudscommissie zijn. De verwijzing naar deze externe klachtvoorziening gaat meestal goed. De meeste bestuursorganen hebben in de afdoeningsbrief een standaardpassage opgenomen waarin deze verwijzing staat. Vooral bij de bestuursorganen waar de klachtbehandeling decentraal is geregeld en waar men niet veel klachten ontvangt, lijkt de verwijzing niet in alle gevallen in de afdoeningsbrief te zijn opgenomen. De individuele klachtbehandelaars schrijven zelf de afdoeningsbrieven en willen de verwijzing dan nog wel eens vergeten. De klachtcoördinator van één bestuursorgaan gaf aan dat het haar indruk was dat de verwijzing naar de externe klachtvoorziening soms achterwege

blijft in verband met de kosten die behandeling van een klacht door de externe voorziening met zich meebrengt.

Twee zbo's die in het diepteonderzoek betrokken waren, verwijzen niet alleen naar de externe klachtvoorziening, maar ook naar de commissie voor de verzoekschriften van de Tweede Kamer.

#### *Relatie met de externe klachtvoorziening*

Wanneer een klager na het doorlopen van de interne klachtprocedure niet tevreden is over de wijze waarop zijn klacht is afgedaan, kan hij zich wenden tot de externe klachtvoorziening waarbij het bestuursorgaan zich heeft aangesloten. Van de in dit onderzoek betrokken bestuursorganen hebben zich veertien bij de Nationale ombudsman aangesloten, vier bij een lokale ombudscommissie en de overige vier bij een lokale ombudsman. De contacten met de externe voorziening worden over het algemeen als goed beoordeeld. De ombudsmannen organiseren jaarlijks bijeenkomsten waarbij de klachtcoördinatoren van bij hen aangesloten organisaties elkaar en de ombudsman kunnen ontmoeten en van gedachten kunnen wisselen. Deze bijeenkomsten worden als nuttig ervaren.

Uit de dossiers van waterschappen en in de gesprekken met de medewerkers ervan kwam naar voren dat de Nationale ombudsman meent dat niet goed naar hem verwezen wordt. Wanneer een waterschap een besluit neemt, staat de ombudsman erop dat niet alleen een verwijzing naar de beroepsrechter, maar ook een verwijzing naar de ombudsman wordt opgenomen. In eerste instantie weigerde een waterschap, omdat het meende dat de verwijzing naar de ombudsman niet nodig en niet verplicht was. Voor het aanvechten van een besluit staan immers andere middelen ter beschikking dan een beroep op de ombudsman. De ombudsman is het hier niet mee eens. Als pressiemiddel heeft hij gedreigd klachten over dit waterschap die nog niet ter kennis van het waterschap waren gebracht, ogenblikkelijk in behandeling te nemen. Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat klachten die meteen bij de Nationale ombudsman worden ingediend, door hem doorgestuurd worden aan het bestuursorgaan om eerst intern te worden behandeld. Soms duurt de doorzending door de Nationale ombudsman erg lang. In enkele gevallen lagen brieven ten minste twee maanden bij de ombudsman voordat ze doorgestuurd werden naar het betreffende bestuursorgaan.

#### *Publicatie van klachten*

Vrijwel alle bestuursorganen die wij bezochten publiceren hun klachten. Deze publicatie beperkt zich soms tot een vrij summier vermelding in het (burger)jaarverslag. Andere bestuursorganen brengen een klachtenjaarverslag uit. Deze klachtenjaarverslagen zijn uitgebreider en geven meestal ook de trends in de klachten en gedane aanbevelingen weer. De (burger)jaarverslagen zijn opvraagbaar. Soms wordt een samenvatting huis-aan-huis verspreid. Vaak zijn de jaarverslagen en de klachtenjaarverslagen ook via internet in te zien.

*Eigen regeling*

Bestuursorganen mogen een eigen klachtenregeling in aanvulling op de Awb vaststellen. Van de 22 bestuursorganen uit dit onderzoek hebben slechts twee *geen* aanvullende regeling vastgesteld. Alle andere bestuursorganen hebben wel een aanvullende regeling. De meest voorkomende vorm van die regeling is een verordening of een beleidsregel. De klachtenregelingen van bestuursorganen bevatten meestal een uitwerking van de regeling uit de Awb. In de eigen regelingen is bijvoorbeeld vastgelegd wie klachten ontvangt en afdoet, dat het bestuursorgaan de klager op diens verzoek assisteert bij het op schrift stellen van diens klacht, waar verantwoordelijkheden liggen en hoe de inrichting is van de hoorprocedure. Vaak wordt de regeling die in de Awb is neergelegd herhaald. In de eigen regelingen zijn bijvoorbeeld de gronden waarop een klacht niet in behandeling hoeft te worden genomen opnieuw genoemd en worden verplichte elementen uit de klachtprocedure (bijvoorbeeld het zenden van een ontvangstbevestiging) herhaald. De eigen regeling van de klachtbehandeling is soms samen met de regeling van de behandeling van bezwaarschriften ondergebracht in één regeling. De regeling omvat in een enkel geval ook de regeling voor de externe klachtvoorziening. Wanneer het bestuursorgaan gekozen heeft voor toepassing van afdeling 9.1.3, Awb, de instelling van een klachtadviesinstantie, bevat de eigen regeling ook die keuze en eventueel daarvoor aanvullende bepalingen. In één eigen regeling is uitdrukkelijk bepaald dat klachten die in samenhang met een bezwaar zijn ingediend, kunnen worden afgehandeld conform de verordening bezwaar en beroep.

Een klachtcoördinator had het plan om voor klachten een antwoordnummer in het leven te roepen, zodat burgers hun klacht kosteloos bij de gemeente in konden dienen. De gemeente ontving enkele honderden klachten per jaar.

Uiteindelijk heeft het managementteam hier een stokje voor gestoken. Het meende dat de klagende burger de gemeente wel wist te vinden en dat een antwoordnummer niet nodig was. Het antwoordnummer is er niet gekomen.

De eigen regelingen zijn over het algemeen niet in strijd met de Awb. Uitzondering wordt gevormd door twee eigen regelingen waarin wordt bepaald dat slechts klachten kunnen worden ingediend over gedragingen jegens de klager. Dit wijkt af van artikel 9:1 Awb, waarin is bepaald dat een klacht ook kan worden ingediend over een gedraging jegens een ander. Verder is in één regeling bepaald dat 'klachten over gedragingen van het bestuursorgaan zelf danwel de voorzitter of een lid daarvan' door de externe klachtenvoorziening worden afgehandeld. Deze klachten komen dus niet in de interne klachtbehandeling terecht. Deze drie regelingen zijn in strijd met de Awb.

De eigen regelingen, en dan met name de verordeningen en beleidsregels, geven vooral regels voor klachtbehandeling wanneer informele afdoening niet mogelijk is. Hoe de fase voorafgaand aan de formele procedure verloopt is niet altijd vastgelegd of terug te vinden.

### *Cultuur*

Uit het onderzoek, de gesprekken en schriftelijke vragenlijst blijkt dat niet alle klachtfunctionarissen het gevoel hebben dat hun collega's en leidinggevendenden het nut van een goede klachtbehandeling zien. Het is niet zo dat ze tegengewerkt worden, maar een gevoel van urgentie en het geven van prioriteit aan binnengekomen klachten is naar hun waarneming in de organisatie niet aanwezig. Ook voelen medewerkers zich soms in hun functioneren bedreigd door ingediende klachten. Als in een organisatie ook nog een cultuur van 'afrekenen' heerst, hebben medewerkers de neiging fouten en klachten daarover te verdoezelen. Dit staat een goede klachtbehandeling en een verbetering van de dienstverlening in de weg. Twee klachtcoördinatoren wezen ons op de weerstand die zij in hun organisatie ondervinden wanneer ze hun collega's betrekken bij klachtbehandeling. Hoewel beiden klachtbehandeling voortvarend op willen pakken, slagen ze daar niet in. Een andere klachtcoördinator vertelde dat zijn collega's de klachtprocedure, net als de bezwaarprocedure, zien als een manier om de vakafdelingen af te schermen van het contact met burgers. Zodra een klacht binnenkomt, is dit een uitgelezen moment om het betreffende dossier op het bureau van de klachtcoördinator te dumpen.

### *Leereffecten*

Eén van de redenen om het klachtrecht in de Awb op te nemen was het idee dat bestuursorganen van klachten kunnen leren. Of nu werkelijk van klachten geleerd wordt, is lastig vast te stellen. Bij met name de kleinere bestuursorganen lijkt klachtbehandeling vooral te bestaan uit het afdoen van deze ene concrete klacht. In brieven aan de klager is niet terug te vinden wat de oorzaak van de klacht was en/of maatregelen zijn getroffen om een volgende keer een vergelijkbaar voorval te voorkomen. Ook in interne stukken of in het klachtregistratiesysteem zijn aanbevelingen niet altijd terug te vinden. Redenen daarvoor zijn divers; het systeem wordt niet (juist) ingevuld of gebruikt, aanbevelingen worden zo algemeen gesteld dat niet na te gaan is of ze ook daadwerkelijk opgevolgd zijn en soms worden eenvoudigweg geen aanbevelingen of verbetervoorstellen gedaan. Wanneer deze wel gedaan worden, is het vervolgens ook nog de vraag of deze voorstellen overgenomen en geïmplementeerd worden.

### *Scholing medewerkers*

Medewerkers die de klachtprocedure moeten uitvoeren worden slechts in betrekkelijk beperkte mate daarin geschoold. Specifieke opleidingen ontbreken ook. Overleg met klachtcoördinatoren en -behandelaars van andere bestuursorganen vindt nauwelijks plaats. Wel zijn de meeste bestuursorganen of hun klachtfunctionarissen aangesloten bij de in 2005 opgerichte Vereniging voor Klachtrecht.

### *Klachten van eigen medewerkers*

Medewerkers van een bestuursorgaan kunnen in een situatie terechtkomen waarin ze zelf een klacht bij hun werkgever indienen. Het kan gaan om een klacht over de wijze waarop het bestuursorgaan zich als werkgever heeft gedragen. Het kan ook zijn dat de medewerker als burger te maken heeft met het



bestuursorgaan. Van beide situaties treft u in het kader hieronder een voorbeeld aan.

**Klachten van een medewerker over het bestuursorgaan als werkgever**

Een medewerker van een provincie vertrekt. Er ontstaan onduidelijkheden over loonbetalingen. De oud-werknemer dient daarop een klacht in bij zijn voormalige werkgever.

Een medewerkster van een waterschap ligt ziek thuis. Haar leidinggevende neemt telefonisch contact op om te horen hoe bepaalde werkzaamheden zijn verlopen. De echtgenoot neemt de telefoon aan en voelt zich door de leidinggevende onheus behandeld wanneer hij niet ogenblikkelijk de telefoon overhandigt aan zijn zieke echtgenote. De echtgenoot dient vervolgens een klacht in over het optreden van de leidinggevende van zijn vrouw.

**Klacht van een werknemer als klant van de dienstverlening van het bestuursorgaan**

Een medewerker van een gemeente plant, na overleg met de gemeente, voor zijn huis een heg. De heg blijkt deels op gemeentegrond te zijn geplant. Er ontstaat discussie over de toezeggingen die buitendienstmedewerkers van de gemeente hebben gedaan in het voortraject. De medewerker dient daarop een klacht in bij de gemeente.

Hoe om te gaan met een klacht van een medewerker is niet expliciet geregeld in de Awb. Het laten behandelen van de klacht door de eigen organisatie kan spanningen oproepen. De gemeente uit het voorbeeld hierboven heeft ervoor gekozen om de klacht niet zelf te behandelen, maar rechtstreeks voor te leggen aan de externe klachtvoorziening. In de beide andere voorbeelden werd de klacht wel intern afgedaan. Een mogelijke tussenoplossing zou kunnen liggen in het inschakelen van een externe klachtadviesinstantie. Hoewel de klacht dan volgens de interne klachtprocedure wordt behandeld, is de behandeling wel op afstand van de organisatie geplaatst.

*Notoire klagers*

Vrijwel elk bestuursorgaan heeft ze: de notoire klagers. Burgers die op alle mogelijke manieren en met alle mogelijke middelen het bestuursorgaan bestoken. Ze dienen niet alleen klachten in, maar ook bezwaren, zoeken de pers op of gebruiken het internet om hun ervaringen met het bestuursorgaan voor iedereen toegankelijk te maken. Bij één bestuursorgaan houdt zo'n notoire klager één personeelslid vrijwel volledig aan het werk. De bestuursorganen blijven de brieven over het algemeen serieus en correct beantwoorden, maar nieuwe correspondentie lokt nieuwe klachten uit. Duidelijkheid over dit probleem is gewenst. Zijn er grenzen aan wat van bestuursorganen gevraagd mag worden in het kader van klachtbehandeling? Of horen notoire klagers erbij en moeten de bestuursorganen zich daar maar bij neerleggen? Er zijn wel praktische oplossingen gekozen. Bij

één bestuursorgaan heeft een bepaalde klager een contactpersoon toegewezen gekregen, waarbij hem verboden is met andere ambtenaren van het orgaan contact op te nemen. Bij herhaalde correspondentie van een notoire klager over dezelfde klacht hebben enkele bestuursorganen uit ons onderzoek ervoor gekozen de klager mee te delen dat nieuwe brieven slechts voor kennisgeving worden aangenomen en niet meer inhoudelijk beantwoord worden.

#### *Dossiervorming*

Om een beeld te krijgen van de klachtbehandeling door bestuursorganen, hebben we dossiers bestudeerd. Over het algemeen bleek dat de dossiers niet compleet waren. Vaak ontbrak elke vorm van ordening. Met name ontvangstbevestigingen, verslagen van hoorzittingen en de formele afdoeningsbrief ontbraken geregeld.

#### *Kerndepartementen*

Bovenstaande beschrijvingen geven een beeld van de klachtbehandeling van 22 bestuursorganen. Met klachtfunctionarissen van twee kerndepartementen is een gesprek gevoerd om na te gaan hoe de klachtbehandeling daar wordt opgepakt. De verwachting daarbij was dat, nu kerndepartementen betrekkelijk weinig *klant-contacten* hebben, de klachtafhandeling minder sterk zal zijn ontwikkeld. Die verwachting blijkt inderdaad uit te komen: bij beide departementen was de klachtbehandeling niet of nauwelijks ontwikkeld.

Op het eerste departement vindt klachtbehandeling vrijwel altijd decentraal plaats. Hoewel men op het departement pogingen onderneemt om alle klachten centraal te ontvangen, slaagt men daar nauwelijks in. De geïnterviewde klachtfunctionaris meent dat door de specifieke problemen waarmee dit departement worstelt, klachtbehandeling conform de Awb niet altijd mogelijk is.

Het tweede kerndepartement heeft hernieuwde aandacht voor de klachtbehandeling gekregen na een rapport van de Nationale ombudsman. Klachtcoördinatie is vervolgens centraal ondergebracht met decentrale klachtbehandelaren in de lijn. Het blijkt echter dat de centrale coördinatoren ook na deze reorganisatie slechts in beperkte mate greep hebben gekregen op de klachtbehandeling. Zo is niet bij de coördinatoren bekend wie alle decentrale klachtcoördinatoren zijn, is niet te achterhalen hoeveel klachten zijn ingediend en afgehandeld en waarop deze klachten betrekking hebben.

## **6.3 TYPEN BESTUURSORGANEN**

### **6.3.1 Inleiding**

Uit ons onderzoek blijkt dat de klachtbehandeling bij bestuursorganen nogal varieert. Bij het ene bestuursorgaan is klachtbehandeling ondergebracht in de staf, bij het andere in de lijn. Centraal en decentraal, beide komt voor. Het ene bestuursorgaan heeft de procedure goed doordacht en ontwikkeld, bij het andere bestuursorgaan is dat veel minder het geval. Sommige bestuursorganen slagen er

goed in klachten informeel af te doen, andere zijn formeler. In deze paragraaf formuleren we een aantal typen bestuursorganen. We hebben alle 22 bestuursorganen uit dit onderzoek beoordeeld op twee kenmerken: de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen. Daarbij zijn de toegekende scores, relatieve scores. In bijlage 6 zijn deze scores in een tekstbox per bestuursorgaan opgenomen en blijkt uit de beknopte beschrijvingen per bestuursorgaan hoe die scores tot stand zijn gekomen.

### 6.3.2 *Kwaliteit van klachtprocedure en klachtbehandelaar*

Het eerste kenmerk waarnaar we hebben gekeken is de kwaliteit van de klachtbehandeling. Of met klachten serieus wordt omgegaan, hangt af van de professionaliteit waarmee de klachtbehandeling is opgezet en wordt opgepakt. Het gaat dan om vragen als: hebben klachtcoördinatoren en -behandelaars voldoende tijd voor het behandelen van klachten? Zijn ze op de hoogte van de verplichtingen uit de Awb? Is er een visie op klachten en klachtbehandeling? Is de wijze waarop omgegaan wordt met klachten doordacht? Zijn dossiers compleet? Worden de termijnen van de Awb gehaald? Kortom: het gaat om de kwaliteit van de klachtbehandeling. Daarbij hebben we niet alleen gelet op de wettelijke elementen, maar bijvoorbeeld ook op het invoelend vermogen van een bestuursorgaan en de mate waarin een bestuursorgaan erin slaagt om klachten op een juiste wijze informeel af te doen.

Op dit kenmerk zijn de volgende scores mogelijk:

- In vergelijking met andere bestuursorganen heeft dit bestuursorgaan een onvoldoende ontwikkelde klachtprocedure en/of is de kwaliteit van de klachtbehandeling onvoldoende.
- In vergelijking met andere bestuursorganen is bij dit bestuursorgaan de klachtprocedure nog niet voldoende ontwikkeld en/of is de kwaliteit van de klachtbehandeling nog niet voldoende.
- + In vergelijking met andere bestuursorganen is bij dit bestuursorgaan de klachtprocedure voldoende ontwikkeld en is de kwaliteit van de klachtbehandeling voldoende.
- ++ In vergelijking met andere bestuursorganen heeft dit bestuursorgaan een goed ontwikkelde klachtprocedure en is de kwaliteit van de klachtbehandeling goed.

### 6.3.3 *Lerend vermogen van de organisatie*

Eén van de doelen van de regeling uit titel 9.1 Awb is dat bestuursorganen leren van de klachten die zij over hun dienstverlening ontvangen. Een goed ingerichte, kwalitatief hoogstaande en professionele organisatie van de klachtprocedure heeft immers nauwelijks effect bij het bestuursorgaan als de dienstverlening en de primaire processen naar aanleiding van klachten niet aangepast worden. Het lerend vermogen van een bestuursorgaan is daarom het tweede kenmerk waarnaar wij gekeken hebben. Aanwijzingen voor het lerend vermogen van een organisatie zijn onder meer: het aanspreken van ambtenaren op hun gedraging, het

formuleren van aanbevelingen voor de organisatie en het implementeren van en rapporteren over de resultaten van deze aanbevelingen.

Op dit kenmerk zijn de volgende scores mogelijk:

- – In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan onvoldoende van klachten en/of staat de organisatie niet open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van de dienstverlening geven.
- In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan nog niet voldoende van klachten en/of staat de organisatie nog niet voldoende open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van dienstverlening geven.
- + In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan meestal van klachten en staat een deel van de organisatie open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van dienstverlening geven.
- + + In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan van vrijwel alle klachten en staat de gehele organisatie open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van de dienstverlening geven. Verbeteringen voor dienstverlening worden voorgesteld en geïmplementeerd.

#### 6.3.4 Casevergelijking: kwaliteit van klachtbehandeling

In de tabel hieronder ziet u hoe de verschillende bestuursorganen hebben gescoord op de kwaliteit van de klachtbehandeling.

**Tabel 6.1 Kwaliteit van de klachtbehandeling van de onderzochte bestuursorganen**

		Bestuursorgaan
Kwaliteit van de klachtbehandeling	– –	– gemeente 3 – gemeente 4
	–	– gemeente 1 – gemeente 2 – gemeente 7 – gemeente 8 – gemeente 9 – waterschap 3
	+	– politiekorps 1 – gemeente 5 – provincie 3 – ministeriële dienst 1 – ministeriële dienst 2 – waterschap 1
	+ +	– gemeente 6 – gemeente 10 – waterschap 2 – ministeriële dienst 3 – zbo 1 – zbo 2 – provincie 1 – provincie 2

Van de onderzochte bestuursorganen zijn er acht waarvan de kwaliteit van de klachtbehandeling naar ons oordeel onvoldoende is. Bij twee van die acht is de kwaliteit zelfs ver onder de maat. Klachten bij die twee bestuursorganen worden niet zorgvuldig in behandeling genomen, de correspondentie is onvoldoende en getuigt niet van enig invoelend vermogen richting klager. Bij de overige zes bestuursorganen worden niet alle klachten goed afgehandeld. Termijnen worden nogal eens overschreden. Verder ontbreekt afstemming en overleg over de te volgen procedures bij klachten. Ook de continuïteit van klachtbehandeling lijkt niet of onvoldoende geborgd.

Van de overige veertien bestuursorganen is de kwaliteit van de klachtbehandeling bij zes voldoende, acht bestuursorganen scoren goed. De bestuursorganen die goed scoren hebben hun klachtprocedure doordacht, de correspondentie op orde en ze hebben aandacht voor de klager en zijn probleem. Overigens wil dit niet zeggen dat de klachtbehandeling bij deze bestuursorganen vlekkeloos verloopt. Ook bij deze organisaties gaat er wel eens iets mis, ook in de klachtbehandeling, maar over de gehele linie bezien is de kwaliteit goed.

### 6.3.5 Casevergelijking: lerend vermogen

Wanneer een bestuursorgaan geen aandacht heeft voor de onvolkomenheden waar klachten op duiden, gaat de meerwaarde van een klacht voor de organisatie verloren. We hebben de onderzochte bestuursorganen ook op dit kenmerk gescoord. In de tabel hieronder treft u het resultaat aan.

**Tabel 6.2 De mate waarin de onderzochte bestuursorganen leren van klachten**

		Bestuursorganen
Lerend vermogen	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gemeente 2</li> <li>– gemeente 3</li> <li>– gemeente 4</li> <li>– gemeente 5</li> <li>– politiekorps 1</li> <li>– provincie 3</li> </ul>
	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gemeente 1</li> <li>– gemeente 6</li> <li>– gemeente 7</li> <li>– gemeente 8</li> <li>– gemeente 9</li> <li>– ministeriële dienst 1</li> <li>– ministeriële dienst 2</li> <li>– ministeriële dienst 3</li> <li>– waterschap 1</li> <li>– waterschap 2</li> <li>– waterschap 3</li> </ul>
	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zbo 1</li> <li>– provincie 1</li> <li>– provincie 2</li> <li>– gemeente 10</li> </ul>
	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zbo 2</li> </ul>

De meerderheid van de bestuursorganen scoort op het lerend vermogen van de organisatie onvoldoende. Bij twee van de zes bestuursorganen die niet leren van klachten heeft dit te maken met de organisatiecultuur. De klachtfunctionarissen bevinden zich in een organisatie die in het geheel niet openstaat voor klachten. Klachten worden ervaren als lastig en medewerkers zijn er niet van overtuigd dat hun handelen klachten op zou kunnen roepen. Drie andere bestuursorganen hebben hun klachtbehandeling niet op orde en slagen er daarom niet in van klachten te leren. Zolang niet inzichtelijk is welke klachten binnenkomen en wat de oorzaak van deze klachten is, is het onmogelijk om te leren van deze klachten. Het laatste bestuursorgaan heeft de klachtbehandeling wel op orde, maar kan niet aangeven of en op welke wijze van klachten geleerd wordt. Of naar aanleiding van klachten verbeteracties zijn getroffen en zo ja, welke, is niet te achterhalen.

De bestuursorganen die onvoldoende scores, houden zich niet structureel bezig met het leren van klachtbehandeling. Ook staat niet de gehele organisatie open voor de signalen die van klachten uitgaan. In concrete gevallen worden soms wel aanbevelingen gedaan, maar of die aanbevelingen overgenomen worden door het bestuursorgaan en of deze aanbevelingen ook geïmplementeerd worden is niet duidelijk.

De bestuursorganen die op dit kenmerk voldoende scores, houden zich structureel bezig met de vraag wat ze kunnen leren van de klachten die ze ontvangen. Werkprocessen worden – indien nodig – aangepast en medewerkers getraind. Het bestuursorgaan dat op dit onderdeel goed scoort, gebruikt klachten om de eigen dienstverlening te verbeteren. Medewerkers worden naar aanleiding van klachten getraind, processen worden aangepast. Om klachtbehandeling bij de medewerkers onder de aandacht te brengen, bezoeken de klachtcoördinatoren de verschillende afdelingen. Ook op andere wijze probeert men medewerkers bij klachtbehandeling te betrekken. Daarbij worden creatieve manieren gezocht, zo was er in de toegangshal van het kantoor van dit zbo al eens een tentoonstelling georganiseerd van klachtbrieven.

### 6.3.6 *Drie typen*

Wanneer we de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen van de organisatie tegen elkaar uitzetten, ontstaat het volgende beeld.

**Tabel 6.3 Het lerend vermogen en de kwaliteit van de klachtbehandeling van de onderzochte bestuursorganen**

		Lerend vermogen			
		--	-	+	++
Kwaliteit klachtbehandeling	--	- gemeente 3 - gemeente 4			--
	-	- gemeente 2	- gemeente 1 - gemeente 7 - gemeente 8 - gemeente 9 - waterschap 3		-
	+	- politiekorps 1 - gemeente 5 - provincie 3	- ministeriële dienst 1 - ministeriële dienst 2 - waterschap 1		+
	++		- gemeente 6 - waterschap 2 - ministeriële dienst 3	- zbo 1 - provincie 1 - provincie 2 - gemeente 10	++
		--	-	+	++

Er zijn drie typen bestuursorganen te onderscheiden. Allereerst zijn dat bestuursorganen waarvan de klachtbehandeling onvoldoende is en die er ook niet in slagen te leren van klachten. Dit is het kwadrant linksboven. In dit kwadrant vallen acht bestuursorganen. Twee gemeenten scoren op beide elementen zwaar onvoldoende. Het tweede type bestuursorgaan vinden we in het kwadrant linksonder. De klachtbehandeling is bij deze organen voldoende, maar zij slagen er niet of onvoldoende in om te leren van klachten. In dit onderzoek is dit bij negen bestuursorganen het geval. Het derde type wordt gevormd door de bestuursorganen die zowel op de kwaliteit van de klachtbehandeling als op het lerend vermogen van de organisatie voldoende scores. In de tabel is dit het kwadrant rechtsonder. Er zijn vijf bestuursorganen die aan dit type voldoen.

Het is logisch dat het kwadrant rechtsboven niet gevuld is. Het ligt niet voor de hand dat de kwaliteit van de klachtbehandeling niet goed is, maar dat de organisatie wel zou leren van behandelde klachten.

### 6.3.7 Verklaring

We hebben gekeken naar een aantal organisatiekenmerken van de betrokken bestuursorganen als mogelijke verklaring voor de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen van de organisatie. Achtereenvolgens zijn dit de plek waar de klachtbehandeling plaatsvindt (centraal of decentraal), door wie de klachtbehandeling geschiedt (medewerkers uit de staf, de lijn of een klachtadviesinstantie), de grootte van de organisatie en het aantal klachten dat de organisatie op jaarbasis ontvangt. Hieronder staat de score van elke bestuursorgaan op de

kwaliteit van klachtbehandeling en het lerende vermogen van de organisatie en de organisatiekenmerken. Het slechtst scorende bestuursorgaan staat bovenaan, het bestuursorgaan dat het beste scoort staat onderaan.

**Tabel 6.4 Enkele organisatiekenmerken van de onderzochte bestuursorganen vergeleken met de scores op lerend vermogen en kwaliteit klachtbehandeling**

	Kwaliteit klacht-behandeling	Lerend vermogen	Staf of lijn	(de)Centrale afdoening	Aantal mede-werkers	Aantal klachten per jaar
Gemeente 3	--	--	lijn	decentraal	400	15-20
Gemeente 4	--	--	lijn	decentraal	72	2
Gemeente 2	-	--	lijn	decentraal	130	8
Gemeente 1	-	-	lijn	decentraal	487	50
Gemeente 7	-	-	lijn	decentraal	200	5-10
Gemeente 8	-	-	lijn	decentraal	905	15
Gemeente 9	-	-	lijn	decentraal	1.200	300
Waterschap 3	-	-	lijn	decentraal	240	72
Politiekorps 1	+	--	adviesinst.	nvt	1.400	100
Gemeente 5	+	--	lijn	decentraal	1.125	285
Provincie 3	+	--	adviesinst.	nvt	1.000	10
Min. dienst 1	+	-	staf	centraal	890	100-120
Min. dienst 2	+	-	staf	centraal	3.784	13.216
Waterschap 1	+	-	staf	centraal	600	6-8
Gemeente 6	++	-	adviesinst.	nvt	261	14-16
Waterschap 2	++	-	adviesinst.	nvt	700	23
Min. dienst 3	++	-	staf	decentraal	440	400
Zbo 1	++	+	staf	decentraal	5.000	1.080
Provincie 1	++	+	staf	centraal	1.000	7
Provincie 2	++	+	adviesinst.	nvt	958	30
Gemeente 10	++	+	lijn	decentraal	2.262	269
Zbo 2	++	++	staf	decentraal	1.700	1.164

Als we kijken naar de plek in de organisatie waar de klachtbehandeling plaatsvindt, dan valt op dat alle bestuursorganen waarvan wij menen dat de kwaliteit van hun klachtbehandeling onvoldoende is, de klachtbehandeling decentraal hebben ondergebracht. Vijf van de veertien bestuursorganen die wel voldoende scoren op de kwaliteit van klachtbehandeling hebben de klachtbehandeling echter ook decentraal ondergebracht. Van de vijf bestuursorganen die zowel op de kwaliteit van de klachtbehandeling als op het lerend vermogen van de organisatie voldoende scoren zijn er zelfs drie die klachten decentraal afdoen. Van alle bestuursorganen hebben we in kaart gebracht of klachtbehandeling in de staf, in de lijn of door een klachtadviesinstantie geschiedt. Het blijkt dat de bestuursorganen die ervoor gekozen hebben om klachten te laten behandelen door een klachtadviesinstantie of door stafmedewerkers, allemaal voldoende scoren. Slechts twee bestuursorganen die de klachtbehandeling in de lijn laten plaatsvinden scoren een voldoende. Ook alle bestuursorganen die gekozen hebben voor een klachtadviescommissie scoren voldoende. Dat bestuursorganen die hun klachten in een staf afdoen, beter scoren dan de organen die de klachten in de lijn afdoen, is wel



verklaarbaar. Indien klachten in de staf worden afgehandeld, zal de klachtbehandeling niet snel een lage prioriteit krijgen. Het gevolg is dat klachten eerder binnen de Awb-termijnen worden behandeld. Indien een klacht in de staf wordt afgehandeld, zal – zeker indien de klacht over een persoon gaat – ook minder snel de neiging bestaan een klacht te vergoelijken. Verder zal de uniformiteit van de afhandeling toenemen bij afhandeling in de staf, omdat het aantal plaatsen waar klachten wordt afgedaan afneemt. Het valt op dat vijf bestuursorganen die op zowel de kwaliteit van de klachtbehandeling als het lerend vermogen voldoende scores, grote organisaties zijn. De kleinste van deze vijf heeft ruim 900 medewerkers. Als we alleen kijken naar de kwaliteit van de klachtbehandeling, blijkt dat er een verband is tussen kwaliteit en aantal medewerkers van de organisatie. De acht bestuursorganen die onvoldoende of slecht scores, hebben op twee na alle minder dan 500 medewerkers. Van de veertien bestuursorganen die voldoende scores heeft er slechts één minder dan 500 medewerkers. Er lijkt een kritische grootte te zijn, waarbij de organisatie gaat investeren in de kwaliteit van de klachtbehandeling.

Tussen het aantal klachten per jaar en de kwaliteit van de klachtbehandeling of het lerend vermogen lijkt geen verband te zitten. Het aantal klachten van de organisaties die op beide kenmerken goed scores loopt uiteen van meer dan duizend tot zeven. Ook bij de organisaties die het niet goed doen loopt het aantal klachten uiteen.

#### **6.4 FUNCTIONEREN VAN TITEL 9.1 AWB**

In de gesprekken met klachtfunctionarissen hebben we gevraagd wat hun ervaringen zijn met titel 9.1 Awb en welke knelpunten ze daarbij ervaren. De belangrijkste resultaten vindt u hieronder.

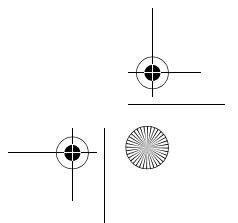
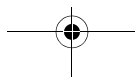
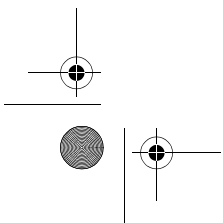
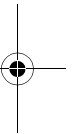
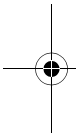
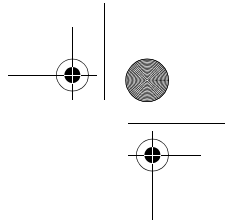
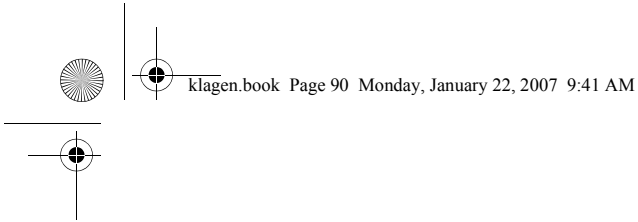
Vrijwel alle respondenten geven aan dat zij de regeling van klachten in de Awb een goede zaak vinden. Het dwingt bestuursorganen na te denken over hoe met klachten omgegaan moet worden en welk beleid het bestuursorgaan rondom klachten wil voeren. De flexibiliteit die titel 9.1 Awb biedt wordt erg gewaardeerd. Het maakt klachtbehandeling op maat mogelijk en biedt bestuursorganen de ruimte om een eigen invulling te geven aan de klachtprocedure. Ook de facultatieve klachtadviesinstantie wordt gewaardeerd.

Dat in de Awb geen definitie van het begrip klacht is opgenomen, vindt men bij een aantal bestuursorganen lastig werkbaar. Wat nu een klacht is en wat niet is niet helder en dat maakt het herkennen van klachten door medewerkers ook moeilijk. Dat speelt vooral bij mondelinge klachten, omdat de betreffende medewerker ter plekke een inschatting van het verhaal van de burger moet maken.

Onze gesprekpartners gaven aan ook problemen te ondervinden met de verplichting om ook bij alle gegronde en kennelijk gegronde klachten de klager te moeten horen. Vooral bij de bestuursorganen die veel klachten ontvangen wordt dit als

een probleem ervaren. De tijd en inspanningen voor het horen zijn groot, de toegevoegde waarde wordt soms betwijfeld.

Verder is het halen van de termijnen een probleem. Vooral wanneer het bestuursorgaan deels afhankelijk is van de klager, bijvoorbeeld voor het plannen van een hoorzitting of het verschaffen van aanvullende informatie, is het lastig om de termijnen te halen. Het verlengen van termijnen met instemming van de klager wordt daarvoor wel als oplossing gehanteerd. De Awb biedt deze mogelijkheid echter niet.



## 7 Ervaringen van klagers: verslag van telefonisch enquêteonderzoek

### 7.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de vraag hoe klagers terugkijken op de wijze waarop de door hen ingediende klacht door het bestuursorgaan werd behandeld. Het gaat om 224 klagers die in 2005 een klacht hebben ingediend bij negen verschillende bestuursorganen. Het gaat daarbij om:

- 106 klagers bij vier verschillende gemeenten; 1 klager bij één waterschap; in dit onderzoek aan te duiden als de ‘gemeenten’;
- 33 klagers bij twee verschillende zelfstandige bestuursorganen die belast zijn met massale beschikkingverlening op het terrein van de sociale zekerheid, hierna aan te duiden als de ‘uitkeringsinstanties’;
- 84 klagers bij één politiekorps en bij één instantie voor massale verwerking van financiële sancties, hierna aan te duiden als ‘politie en justitie’.

De respondenten zijn benaderd in twee stappen. In de eerste stap is gevraagd aan de groep bestuursorganen die hebben deelgenomen aan het dossieronderzoek of zij ook medewerking wilden geven aan het voorgenomen enquêteonderzoek onder indieners van een klacht. Negen bestuursorganen hebben hun medewerking toegezegd. Vervolgens hebben de klachtfunctionarissen van deze negen bestuursorganen personen die in 2005 een klacht hadden ingediend benaderd met het verzoek om medewerking te verlenen aan een telefonisch interview. In paragraaf 4.5 is ingegaan op de wijze waarop deze klagers zijn benaderd en op hun bereidheid aan het telefonische interview in april/mei 2006 deel te nemen.

Dit hoofdstuk geeft een gemiddeld beeld van de ervaringen van meer dan tweehonderd klagers met de interne klachtprocedure van een negental verschillende bestuursorganen. Het geschetste beeld kan niet worden beschouwd als representatief. Het gaat immers niet om een aselechte steekproef van klagers bij de gehele populatie bestuursorganen die vallen onder de werking van hoofdstuk 9 Awb. Ook is het lastig achteraf te beoordelen of deze respondentengroep wel representatief is. Er zijn namelijk geen kwantitatieve kenmerken bekend over de groep burgers die recent klachten hebben ingediend bij de betreffende bestuursorganen. Wij wijzen erop dat het bovendien zo is dat de meewerkende bestuursorganen slechts klagers hebben geselecteerd die in hun registraties voorkwamen, hetgeen waarschijnlijk betekent dat sprake is van een oververtegenwoordiging van klagers die hun klacht op schrift hebben gesteld.

We beginnen met de vraag waarover werd geklaagd (paragraaf 7.2). Daarna staan we stil bij de vraag hoe het bestuursorgaan de *klanten* van de organisatie informeert over de mogelijkheden om een klacht in te dienen (paragraaf 7.3). De feitelijke gang van zaken waaronder het horen komt aan de orde in paragraaf 7.4. In paragraaf 7.5 staan we stil bij het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht. In paragraaf 7.6 volgt het oordeel van de klagers over de procedure van interne klachtbehandeling. In paragraaf 7.7 komt de vraag aan de orde of de klager na het doorlopen van de interne klachtprocedure besloten heeft de klacht in te dienen bij een externe ombudsinstantie. In de laatste paragraaf volgen enkele conclusies.

Voordat we ingaan op de opgeworpen vragen schetsen we het profiel van onze respondenten. De meeste respondenten (68%) hebben niet eerder een klacht ingediend. Dat geldt niet voor de personen die een klacht indienen bij de gemeente. Meer dan de helft van hen (53%) heeft wel eerder een klacht ingediend. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 48 jaar. Personen die klagen bij gemeenten zijn wat ouder (gemiddeld 53 jaar), personen die klagen bij de uitkeringsinstanties zijn wat jonger (gemiddeld 38 jaar). Zestig procent van de klagers is man. Bij de klagers bij politie en justitie ligt dat percentage nog wat hoger (69% is man). Bij de klagers over de uitkeringsinstanties ligt dat wat lager (42% is man). Ruim de helft van de respondenten (58%) heeft een middelbare of hogere beroepsopleiding genoten. Van de personen die een klacht indienen bij de uitkeringsinstanties heeft ruim een op de vijf (21%) een universitaire studie afgerond.

## 7.2 WAAROVER WORDT GEKLAAGD?

Aan alle 224 respondenten is gevraagd naar de inhoud van hun klacht. Soms heeft de klacht betrekking op één aspect van het handelen van het bestuursorgaan. Soms heeft de klacht betrekking op twee of meer aspecten van het handelen van het bestuursorgaan. De 224 respondenten melden in totaal 281 verschillende klachten.

De meest voorkomende klacht heeft betrekking op bejegening door functionarissen van het bestuursorgaan. Gemiddeld is de helft van de klagers (50%) ontevreden over dit aspect. Bij politie en justitie wordt vooral geklaagd over de bejegening (twee van de drie klachten, 66%). Op de tweede plaats staan de klachten over het gebrek aan tijdigheid en voortvarendheid: bij gemeenten en uitkeringsinstanties is ongeveer een derde van de klagers ontevreden over dit aspect van het bestuurshandelen. Over dit gebrek aan voortvarendheid wordt bij politie en justitie aanmerkelijk minder vaak geklaagd (slechts door 8% van de klagers). Op de derde plaats komen de klachten over de ontoereikendheid van de verkregen informatie: een vijfde deel van de respondenten van gemeenten en uitkeringsinstanties is ontevreden over dit aspect. Over dit aspect wordt bij politie en justitie minder geklaagd (12%). Ten slotte is er nog de categorie 'overig' waarop twaalf procent van de klachten betrekking heeft.<sup>32</sup>

**Tabel 7.1      Waarover wordt geklaagd? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**

	Gemeenten		Uitkerings- instanties		Politie en justitie		Totaal aantal genoemde klachten	
Bejegening	60	40%	12	40%	67	66%	139	50%
Tijdigheid en voortvarendheid	45	30%	10	33%	8	8%	63	22%
Onvoldoende informatie	28	19%	6	20%	12	12%	46	16%
Andere klacht	16	11%	2	7%	15	14%	33	12%
Totaal	149	100%	30	100%	102	100%	281	100%

De meeste klagers hebben zelf de klacht ingediend (95%). In twaalf gevallen was er sprake van *een derde* die de klager bij het doorlopen van de klachtprocedure heeft bijgestaan. Van de respondenten geeft 23 procent aan dat zij naast de klachtprocedure nog een andere procedure hebben doorlopen. Vooral bij gemeenten zien wij dat naast de klachtprocedure nog andere procedures worden gevolgd (in 29% van de gevallen). Hoewel in het onderzoek niet de vraag is gesteld welke andere procedure werd aangespannen, ligt het voor de hand te veronderstellen dat het in vele gevallen zal gaan over een bezwaarprocedure.

De meeste klagers hebben zich uiteindelijk schriftelijk tot het bestuursorgaan gericht. In de meeste gevallen ging het om een brief (88%). In ongeveer vier procent van de gevallen ging het om een e-mail; even vaak worden klachten telefonisch ingediend (4%); iets minder vaak worden klachten in persoon ingediend (3%). Opvallend is dat de cliënten van de negen verschillende bestuursorganen een gelijklopende voorkeursverdeling hebben voor de kanalen waarlangs zij hun ontevredenheid naar voren brengen.

**Tabel 7.2 Langs welk kanaal is klacht ingediend? (n=224)**

	Gemeenten		Uitkeringsinstanties		Politie en justitie		Totaal aantal	
Brief	92	86%	31	94%	74	88%	197	88%
Telefoon	8	7%	1	3%	1	1%	10	4%
E-mail	5	5%	1	3%	2	2%	8	4%
In persoon	2	2%	–	–	5	6%	7	3%
Weet niet	–	–	–	–	2	2%	2	1%
Totaal	107	100%	33	100%	84	100%	224	100%

Een klacht indienen vergt inspanning en gaat vaak gepaard met ergernis. Het is derhalve interessant te bezien wat argumenten zijn die burgers ertoe brengen hun ongerief voor het voetlicht van het bestuursorgaan te brengen. Een stelling die door de meeste respondenten (88%) wordt onderschreven, is dat het indienen

32. In zes van de 33 gevallen was er sprake van een *melding* (trottoir onveilig, aanwezigheid zwerfvuil, tekortschieten groenonderhoud, vrachtauto's gebruiken straat als sluiproute), in elf van de 33 gevallen is er sprake van een *bezwaar* tegen de inhoud van een besluit (OZB-aanslag, weigering uitkering, oplegging boete, uitblijven betaling) en ten slotte waren er andere aspecten van het bestuurshandelen waarover werd geklaagd zoals belangenverstrengeling, administratieve fouten en ongelijke behandeling.

van klachten de organisatie attent maakt op fouten. De antwoorden op deze stelling hangen relatief hoog samen met een tweede stelling. Deze tweede stelling is: door een klacht in te dienen stel ik de leiding van de organisatie in staat er wat aan te doen. Ook deze tweede stelling wordt door de meerderheid van de respondenten (85%) onderschreven.

De gedachte dat wanneer je geen klacht indient, je geen recht van spreken hebt, vinden veel klagers overtuigend. Ruim driekwart van de respondenten is het met deze stelling eens. Bijna een kwart van de respondenten kan deze stelling echter niet onderschrijven.

Het indienen van klachten is niet alleen een middel om de organisatie te helpen, maar kan ook worden begrepen als middel om te zorgen dat anderen niet worden geconfronteerd met vergelijkbare problemen. Ruim de helft van de respondenten (61%) meent dat door het indienen van een klacht voorkomen kan worden dat anderen de dupe worden van vergelijkbare fouten. Bijna de helft denkt dat als je een klacht indient, er ook een grote kans is dat er wat aan wordt gedaan. Een niet onaanzienlijke groep klagers denkt dat ook wanneer je klaagt, de kans dat er met een wat aan zal worden gedaan niet erg groot is (40% onderschrijft deze sceptische houding).

Ruim een kwart van de respondenten denkt dat wanneer je een klacht indient, dit ertoe zal leiden dat de ambtenaar die de gewraakte gedraging heeft ontplooid op de vingers zal worden getikt. Bijna de helft van de respondenten weet dat laatste nog niet zo zeker. Over de effectiviteit van deze manier van protesteren zijn de klagers niet zonder meer positief. Slechts twintig procent van de respondenten denkt dat door het indienen van een klacht de kans groot is dat men op een snelle en gemakkelijke manier zijn recht kan halen. Meer dan de helft van de respondenten (64%) stelt dat het indienen van een klacht er niet toe zal leiden dat men snel en gemakkelijk verkrijgt waarop men recht meent te hebben.

Uit de antwoorden komt een zekere burgerzin naar voren. Het bestuursorgaan kan heel wat leren uit de ingediende klachten. Er bestaat zeker de hoop dat andere burgers in de toekomst minder snel de dupe worden van dit soort fouten. Door te klagen behoud je als burger wel het recht om erover mee te blijven spreken. Zo kan aan jou niet het zwijgen worden opgelegd. Maar de gedachte dat de klager er zelf veel mee op zal schieten, wordt gemiddeld genomen niet hoog geschat.

De drie groepen respondenten (afkomstig van gemeenten, uitkeringsinstanties en politie en justitie) hebben gelijklopende motieven om een klacht in te dienen. Op vijf van de zes stellingen zijn geen significante verschillen geconstateerd. Ten aanzien van de zesde stelling moet echter worden geconcludeerd dat klagers met een politiecontact over het algemeen vaker verwachten dat ze door een klacht in te dienen aan een lange en moeizame procedure zijn begonnen (77%). Bij de mensen die klagen over het optreden van een gemeente meent iets meer dan de

helft dat het lang kan duren voordat recht zal worden gedaan (57% verwacht dat het lang en ingewikkeld zal worden). De cliënten van de twee uitkeringsinstanties menen relatief vaak dat een klacht snel en soepel zal worden afgehandeld (slechts 51% verwacht dat het lang en ingewikkeld zal worden).

**Tabel 7.3 Met welke verwachting is de klager aan de klachtprocedure begonnen? (n=224)**

	Geheel van toepassing	Van toepassing	Gedeeltelijk van toepassing	Niet van toepassing	Geheel niet van toepassing	Totaal
Door klacht in te dienen maak ik organisatie attent op fouten	74%	14%	7%	2%	3%	100%
Door klacht in te dienen, stel ik leiding van organisatie in staat er wat aan te doen	66%	19%	7%	4%	4%	100%
Als je geen klacht indient, heb je geen recht van spreken	69%	7%	4%	3%	18%	100%
Door klacht in te dienen zorg ik dat anderen niet de dupe worden	47%	14%	19%	8%	12%	100%
Als je klacht indient, heb je grote kans dat er wat aan wordt gedaan	32%	13%	15%	10%	30%	100%
Door klacht in te dienen, wordt ambtenaar waarover ik een klacht heb op de vingers getikt	17%	11%	27%	12%	32%	100%
Door klacht in te dienen kan ik op snelle en gemakkelijke manier mijn recht halen	14%	6%	16%	18%	46%	100%

De respondenten hebben allemaal één of meer klachten ingediend. Het zijn mensen die de moeite nemen hun ongenoegen op papier te zetten. Bovendien gaat het om mensen die bereid zijn daarover later in een telefoongesprek met onderzoekers van gedachten te wisselen. Het gaat zeker niet om de gemiddelde burger. Aan deze groep respondenten is de vraag voorgelegd wat goede redenen zouden zijn om *geen klacht* in te dienen. We vragen dus naar belemmeringen die zij zien om een klacht in te dienen.

De belangrijkste hobbel (barrière) die door de respondenten wordt onderkend, is de hoeveelheid tijd en rompslomp die met het indienen en doorzetten van een klacht gemoeid kan zijn. Bijna tweederde van de klagers zegt dat het indienen van een klacht een hoop gedoe is. Als je het druk hebt, kan het indienen van een klacht erbij inschieten.

De tweede hobbel is het overwinnen van een gevoel van zinloosheid. Bijna de helft van de klagers vindt een klacht geen effectief instrument. Zij veronderstellen dat het bestuursorgaan gewoon zijn eigen gang zal blijven gaan. Er zijn aan-



vullende motieven nodig om de burger ertoe te brengen een klacht in te dienen (zie de argumenten genoemd in tabel 7.3).

De meeste respondenten hebben niet de indruk dat het indienen van een klacht *tegen hen* zal worden gebruikt. Slechts een kwart van de geïnterviewde klagers (24%) zegt wel eens de vrees te koesteren dat het indienen van een klacht later tegen hen zal worden gebruikt. Dit is in relatief belang de derde hobbel die slechts door een kleine groep klagers moet worden overwonnen.

Een beperkt aantal respondenten vindt het indienen van een klacht erg ingewikkeld. Twee van de drie respondenten stellen dat het indienen van een klacht eenvoudig is. Dit duidt op het laagdrempelige karakter van de interne klachtprocedure. Bij het op waarde schatten van dit oordeel moeten we bedenken dat het hier gaat om de opinie van personen die zelf een klacht hebben ingediend.

**Tabel 7.4 Barrières bij indienen van klacht (n=223)**

	Geheel van toepassing	Van toepassing	Gedeeltelijk van toepassing	Niet van toepassing	Geheel niet van toepassing	Totaal
Het indienen van klacht is hoop gedoe en het kost veel tijd	53%	9%	9%	10%	18%	100%
Het indienen van klacht is zinloze activiteit: ze gaan toch gewoon hun gang	36%	11%	15%	7%	31%	100%
Als ik klacht indient, vrees ik dat het later tegen me wordt gebruikt	16%	8%	9%	10%	57%	100%
Het indienen van klacht is ingewikkeld, daar heb ik geen zin in	7%	8%	16%	17%	51%	100%

Ontbrekende waarneming = 1

De drie respondentengroepen ervaren dezelfde beletsels om een klacht in te dienen. Op één punt is er een significant verschil tussen de drie groepen. Personen die een klacht hebben ingediend bij de uitkeringsinstanties zijn relatief vaker van mening dat het klagen zin heeft en dat het bestuursorgaan zich hier ook wat van de klacht zal aantrekken. Van de klagers bij een uitkeringsinstantie is 48% van mening dat klagen helpt. Bij personen die een klacht indienen bij een gemeente of bij politie en justitie is slechts 35% respectievelijk 38% van mening dat een klacht helpt. Deze verschillen zijn significant.

Twee van de drie klagers (68%) stelt dat het geen moeite heeft gekost de klacht in te dienen. Slechts een op de vijf respondenten (20%) geeft te kennen dat hen wel veel moeite heeft gekost de klacht in te dienen. De drie respondentengroepen moeten zich – globaal genomen – dezelfde (geringe) inspanning getroosten om een klacht in te dienen.

**Tabel 7.5 Kost het indienen van een klacht veel moeite? (n=224)**

	Percentage	Aantal
Heeft helemaal geen moeite gekost	16%	35
Heeft geen moeite gekost	52%	116
Heeft een klein beetje moeite gekost	12%	28
Heeft erg veel moeite gekost	20%	45
Totaal	100%	224

### 7.3 INFORMATIEVOORZIENING OVER DE KLACHTPROCEDURE

Het indienen van een klacht door een burger en het behandelen van die klacht door een klachtfunctionaris namens het bestuursorgaan is een interactie waarbij beide partijen handelen op grond van verwachtingen. Hoe komt de burger, als potentiële klager over het optreden van het bestuursorgaan, aan informatie over de wijze waarop klachten worden behandeld? Hoe wordt de klager vervolgens geïnformeerd over de behandeling van de klacht? In deze paragraaf staan wij stil bij de informatieverstrekking over het indienen van een klacht.

Uit de interviews komt naar voren dat het uitmaakt op welk bestuursorgaan de klacht betrekking heeft. Bij klachten over het optreden van politie en justitie ontleent meer dan de helft van de klagers de informatie aan eigen inschatting (het is voor hen immers een vanzelfsprekendheid dat je kunt klagen) of uit de eigen of andermans ervaring (in 59% van de gevallen worden geen gepubliceerde bronnen genoemd).

Personen die hun klacht richten tegen een uitkeringsinstantie noemen opvallend vaak de medewerkers en de website als informatiebron. Wij veronderstellen dat dit komt omdat cliënten van deze beschikkingfabrieken vaak een duurzame relatie onderhouden met het bestuursorgaan. Vaak zullen zij bij de uitkeringsinstantie beschikken over een vaste contactpersoon. Veel transacties met uitkeringsinstanties vinden tegenwoordig plaats via het digitale loket. Deze informatiebron zal vaak worden geraadpleegd. Ingezetenen van gemeenten ontleen hun informatie over de klachtmogelijkheid relatief vaak aan de gemeentegids, respectievelijk brochures.

Een omvangrijke minderheid van de geïnterviewde klagers (gemiddeld 36%) vindt het min of meer vanzelfsprekend dat je bij het bestuursorgaan een klacht kunt indienen wanneer zich iets heeft voorgedaan dat tot ongenoegen heeft geleid. Bij een beperkt aantal respondenten hangt dat samen met het feit dat zij vroeger ook al eens een klacht hebben ingediend (gemiddeld 6%). Ook komt het voor dat zij van kennissen (7%) hebben vernomen dat klachten kunnen worden ingediend. Vaak heeft de klager niet geverifieerd of het wel kon, en heeft de klager op goed geluk de klacht ingediend.

Een meerderheid van de geïnterviewde klagers (55% voor gemeenten; 62% voor de uitkeringsinstanties en 42% voor politie en justitie) geeft aan dat zij de mogelijkheid om een klacht in te dienen hebben ontleend aan documenten of (digitale dan wel mondelinge) mededelingen van het bestuursorgaan.

**Tabel 7.6 Op welke wijze is de klager erachter gekomen dat een klacht kan worden ingediend? (n=224)**

	Gemeenten		Uitkerings- instanties		Politie en justitie		Totaal aantal	
Uit folder of gids	28	26%	4	12%	14	17%	46	20%
Door mededeling medewerker bestuursorgaan	19	18%	12	36%	15	18%	46	20%
Op website van bestuursorgaan	12	11%	7	21%	6	7%	25	11%
Het is een vanzelfsprekendheid	33	31%	8	24%	37	44%	80	36%
Eigen ervaring: al eerder klacht ingediend	9	8%	1	3%	3	4%	13	6%
Via via: gehoord van kennissen	6	6%	1	3%	9	11%	16	7%
Totaal	107	100%	33	100%	84	100%	224	100%

Chi-kwadraat = 24,  $p < .02$ , contingentiecoëfficiënt = .31

Nadat de burger een klacht bij het bestuursorgaan heeft ingediend, rijst de vraag hoe de klager vervolgens wordt geïnformeerd. De overgrote meerderheid van de klagers (82%) zegt per brief dan wel per e-mail te zijn geïnformeerd over de ontvangst van de klacht. Tussen de drie cliëntgroepen zijn er op dit punt geen significante verschillen.

**Tabel 7.7 Heeft u schriftelijke ontvangstbevestiging ontvangen?**

	Percentage	Absoluut aantal
Brief	80%	177
E-mail	2%	5
Weet niet	3%	7
Nee	15%	33
Totaal	100%	222

Ontbrekende waarnemingen = 2

Vervolgens rijst de vraag of men meer inhoudelijke informatie heeft ontvangen over de wijze waarop de klacht zal worden afgehandeld. Zo zeggen 64 van de 224 respondenten dat zij niet hebben gehoord wie de klacht zal afhandelen, hoe lang het gaat duren en dat zij eventueel kunnen worden gehoord.

Klagers bij politie en justitie horen na de indiening van de klacht vaak niets over hoe deze klacht zal worden behandeld. Ruim een derde (37%) zegt niet te worden geïnformeerd over de termijn, het horen, noch over degene die de klachtprocedure coördineert. Klagers bij gemeenten dan wel uitkeringsinstanties worden ruimer geïnformeerd over de wijze waarop het bestuursorgaan de klacht zal behandelen. Tweederde van hen krijgt te horen welke functionaris de klacht zal behandelen (64% respectievelijk 79%). Ongeveer de helft van deze klagers verneemt

binnen welke termijn de klacht zal worden afgehandeld (56% respectievelijk 45%). Ook worden de klanten van gemeenten en van uitkeringsinstanties vaker op de hoogte gesteld van de mogelijkheid te worden gehoord (46% respectievelijk 36%). De verschillen tussen de klagers bij politie en justitie enerzijds en de klagers bij gemeenten en uitkeringsinstanties anderzijds zijn significant.

**Tabel 7.8 Informatie over procedure na indiening klacht (n=224) Aantal personen dat zegt deze informatie te hebben ontvangen.<sup>a</sup>**

	Gemeenten (n = 107)		Uitkerings- instanties (n = 33)		Politie en justitie (n = 84)		Totaal antwoorden (n=224)	
Wie klacht zal behandelen	68	64%	26	79%	51	61%	145	65%
Termijn waarbinnen klacht wordt behandeld	60	56%	15	45%	29	35%	104	47%
Dat klager kan worden gehoord	49	46%	12	36%	26	31%	87	39%
Over procedure heb ik niets vernomen	26	24%	7	21%	31	37%	64	29%

Leeswijzer: 145 van de in totaal 224 respondenten zeggen dat zij hebben gehoord wie de klacht zal behandelen (dat is 65%); 104 van de in totaal 224 respondenten zeggen dat ze informatie kregen over de termijn waarbinnen de klacht zou worden behandeld (dat is 47%)

- a. Het aantal keren dat de respondenten over dit aspect werden geïnformeerd is gepercenteerd op basis van het totale aantal respondenten in de betreffende categorie

Na de informatie over het vermoedelijke verloop van de procedure, is er wellicht enige informatie over de bevindingen van de klachtfunctionaris. Ruim eenderde van de respondenten (36%) zegt over de vorderingen van het onderzoek te zijn geïnformeerd. Het merendeel van de respondenten (58%) geeft echter te kennen niets te hebben vernomen over de vorderingen die de klachtfunctionaris in zijn onderzoek heeft gemaakt. Op dit punt zijn er geen verschillen tussen de drie onderscheiden respondentgroepen.

**Tabel 7.9 Informatie over onderzoek door klachtfunctionaris (n=222)**

	Percentage	Absoluut aantal
Volledig op de hoogte gehouden	28%	62
Gedeeltelijk op de hoogte gehouden	8%	18
Niet op de hoogte gehouden	58%	129
Weet het niet	6%	13
Totaal	100%	222

Ontbrekende waarnemingen = 2

Aan de respondenten zijn twee vragen gesteld over de mate waarin zij de hen verstrekte informatievoorziening waarderen. In de eerste plaats is gevraagd naar de mate waarin de informatie werd beoordeeld als toereikend. In de tweede plaats is gevraagd naar de mate waarin zij de verstrekte informatie voldoende vinden. De maatstaf van toereikendheid legt de lat net wat lager dan de maatstaf van tevredenheid.

Bijna tweederde van de klagers vindt de ontvangen informatie toereikend. Ruim de helft van de klagers is tevreden over de informatie die zij over de klachtprocedure hebben ontvangen. Tussen de drie cliëntgroepen is een opvallend verschil. Personen die een klacht hebben ingediend over het handelen van een uitkeringsinstantie zijn significant vaker tevreden over de informatieverstrekking. Tweederde (67%) van hen is tevreden. Van de drie categorieën tezamen is amper de helft van de klagers (52%) tevreden.

**Tabel 7.10 Beoordeling informatie; aantal dat stelling onderschrijft (n=222)**

	Percentage	Aantal
Verstekte informatie was toereikend	62%	138
Tevreden over verstekte informatie	52%	116

Ontbrekende waarnemingen = 2

#### 7.4 DE GANG VAN ZAKEN

In deze paragraaf geven wij – vanuit de optiek van de klager – weer hoe het proces van klachtbehandeling verloopt. Iets meer dan de helft van de klagers stelt dat zij zijn uitgenodigd hun klacht mondeling te komen toelichten. Tussen de drie onderscheiden cliëntgroepen zijn er op dit punt geen significante verschillen.

**Tabel 7.11 Werd u uitgenodigd klacht mondeling toe te lichten?**

	Percentage	Aantal
Ja	53%	117
Kan mij niet meer herinneren	4%	9
Nee	43%	95
Totaal	100%	221

Ontbrekende waarnemingen = 3

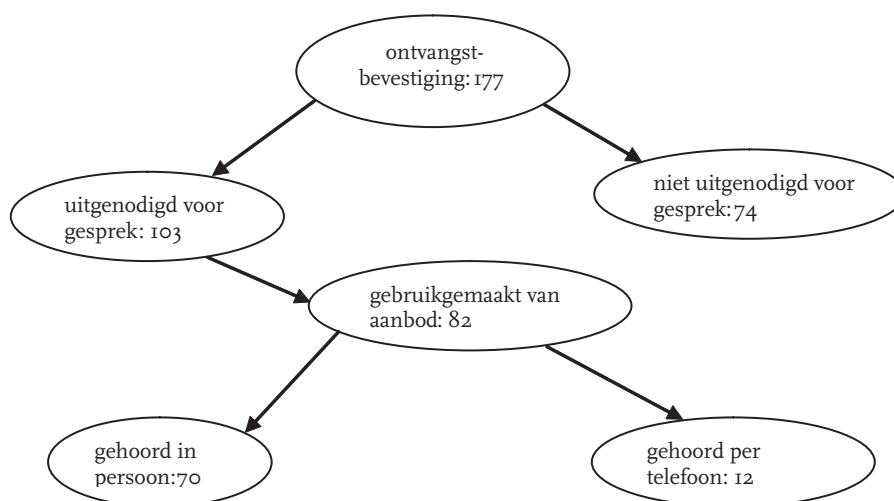
Hoewel de verschillen niet significant zijn, merken wij op dat uitkeringsinstanties minder geneigd zijn klagers uit te nodigen om mondeling te worden gehoord. Dat gebeurt slechts in 42% van de gevallen. Gemeenten zijn veel sterker geneigd klagers uit te nodigen voor een mondeling gesprek. Bij gemeenten gebeurt dit in 59% van de gevallen. Politie en justitie zitten hier tussen in, daar wordt precies de helft van de klagers uitgenodigd voor een mondeling gesprek.

Als we de drie cliëntgroepen tezamen nemen, maken vier op de vijf klagers gebruik van de mogelijkheid te worden gehoord (80%). Bij de groep cliënten van een uitkeringsfabriek maakt slechts 60% van de klagers gebruik van de mogelijkheid te worden gehoord.

Meestal vindt het feitelijke horen plaats in persoon (gemiddeld in 85% van de gevallen). Dit is de situatie zoals we die aantreffen bij politie en justitie en bij de gemeenten. Bij de klachten die worden afgehandeld door de twee uitkeringsinstanties zien we een significant afwijkende voorkeur voor het telefonisch horen.

Voorzover er – door de twee uitkeringsinstanties – wordt gehoord, gebeurt dat telefonisch (in 66% van de gevallen waar werkelijk wordt gehoord).

**Stroomschema 7.1 Hoe is gang van zaken bij groep klagers die ontvangstbevestiging heeft ontvangen?**



Ontbrekende waarnemingen: 47

Van klagers die *in persoon* zijn gehoord, zijn de meeste (53%) van mening dat het gesprek in een informele sfeer is verlopen. Een niet onaanzienlijke minderheid van hen (47%) is echter van mening dat het gesprek formeel van karakter was. Aan de respondenten die *telefonisch* zijn gehoord, is de vraag voorgelegd of er van te voren een afspraak met hen is gemaakt over het tijdstip van het telefonisch horen. Door eerst een afspraak te maken over het tijdstip kan de klager zich beter op dat gesprek voorbereiden. Van de twaalf personen die telefonisch zijn gehoord, is met de meerderheid (zeven personen) van te voren een afspraak gemaakt over het moment van het gesprek. De andere vijf respondenten zeggen dat dit niet het geval is. Van de twaalf respondenten die telefonisch werden gehoord, zijn er tien tevreden: ze hadden ook via de telefoon voldoende gelegenheid om hun klacht adequaat toe te lichten. De andere twee personen die telefonisch werden gehoord, waren van mening dat zij te weinig gelegenheid hebben gekregen om hun klacht voldoende toe te lichten. Een van hen heeft spijt en had liever gezien dat zij in persoon was gehoord. De andere elf personen die telefonisch werden gehoord, zouden – als ze weer in de gelegenheid waren – opnieuw voor deze optie kiezen.

Van de geïnterviewde klagers stelt de overgrote meerderheid dat hun klacht inmiddels is afgehandeld. Aan deze groep zijn enkele vragen voorgelegd over de tijdigheid van de klachtbehandeling.

**Tabel 7.12 Hoe lang heeft klachtbehandeling geduurd?**

	Gemeenten		Uitkerings- instanties		Politie en justitie		Totaal aantal respondenten	
Korter dan een week	4	5%	–	–	1	4%	5	3%
Langer dan een week, korter dan 3 weken	7	9%	7	13%	6	21%	20	12%
Langer dan 3 weken, korter dan 6 weken	18	22%	15	27%	7	25%	40	24%
Langer dan 6 weken, korter dan 10 weken	20	25%	10	18%	5	18%	35	21%
Langer dan 10 weken, korter dan half jaar	19	24%	12	22%	5	18%	36	22%
Langer dan een half jaar	12	15%	11	20%	4	14%	27	17%
Totaal	80	100%	55	100%	28	100%	163	100%

Ontbrekende waarnemingen = 61

Twee op de vijf respondenten (39%) stellen dat de klacht is behandeld binnen de wettelijke termijn van zes weken. Bij de gemeenten en de uitkeringsinstanties ligt dit percentage wat lager en bij politie en justitie wat hoger (50%). Nu biedt de Awb aan het bestuursorgaan de mogelijkheid de termijn van klachtbehandeling met vier weken te verlengen. Ook als er een klachtadviescommissie is ingesteld, is de wettelijke termijn van klachtbehandeling gesteld op tien weken. Ruim drie van de vijf respondenten (61%) stelt dat hun klacht binnen een termijn van tien weken werd afgehandeld.<sup>33</sup> Volgens een op de zes klagers (17%) duurt de behandeling van de klacht langer dan een half jaar. Van de drie onderscheiden groepen bestuursorganen slagen de bestuursorganen bij politie en justitie er het beste in om de klachten relatief snel af te handelen.

Tussen de lengte van de procedure en de tevredenheid van de klager bestaat een negatief verband. Wanneer het langer duurt dan tien weken, vindt meer dan driekwart van de klagers dat te lang (zie tabel 7.13). Wanneer het lukt om de klacht binnen zes weken af te handelen, is zeker de helft van de klagers tevreden en spreekt als oordeel uit dat het snel is gegaan (51%).

Klagers bij gemeenten en uitkeringsinstanties zijn relatief ontevreden: 43% respectievelijk 41% zijn van mening dat het allemaal te lang heeft geduurd. Klagers bij politie en justitie zijn wat minder ontevreden. Slechts een op de drie (33%) vindt dat de procedure van klachtbehandeling te lang heeft geduurd.

33. Hier kan sprake zijn van een te optimistisch beeld: we werken hier immers uitsluitend met de gegevens van de 163 respondenten (uit de totale groep van 224) die zeggen dat hun klacht reeds is afgehandeld.

**Tabel 7.13   Tevredenheid over termijn van behandeling, uitgesplitst naar duur van klachtbehandeling (n=167)**

	Duurde te lang		Oordeel neutraal		Ging vlot		Totaal	
Weet niet meer hoe lang het heeft geduurd	6	86%	1	14%	–	–	7	100%
Korter dan een week	–	–	1	20%	4	80%	5	100%
Langer dan een week, korter dan 3 weken	–	–	4	21%	15	79%	19	100%
Langer dan 3 weken, korter dan 6 weken	6	15%	20	50%	14	35%	40	100%
Langer dan 6 weken, korter dan 10 weken	20	59%	9	26%	5	15%	34	100%
Langer dan 10 weken, korter dan half jaar	28	78%	7	19%	1	3%	36	100%
Langer dan een half jaar	24	92%	2	8%	–	–	26	100%
Totaal	84	50%	44	26%	39	24%	167	100%

Ontbrekende waarnemingen = 57

Behalve naar het tijdsverloop van de klachtbehandeling hebben wij de respondenten vragen gesteld over de manier waarop zij werden bejegend. We hebben de vragen toegespitst op de beoordeling van de klachtbehandelaar. Kan aan deze klachtbehandelaar het predikaat objectief, vriendelijk, deskundig en beschikkend over voldoende tijd worden toegekend? Of is het beeld dat onze respondenten van de klachtbehandelaar hebben veeleer te typeren als: een gehaast, vooringenomen, ondeskundig en onvriendelijke persoon?

**Tabel 7.14   Het oordeel van de klager over de klachtbehandelaar (n=224)**

	Ja	Neutraal / weet niet	Nee
Had voldoende tijd	65%	20%	15%
Was vriendelijk	56%	32%	12%
Nam mij serieus	51%	18%	31%
Was deskundig	43%	40%	17%
Objectief	41%	18%	31%

Frequent genoemde kwaliteiten waarover klachtbehandelaars volgens klagers beschikken zijn dat zij voldoende tijd nemen om naar je te luisteren en dat zij vriendelijk zijn. Bijna tweederde (65%) van onze respondenten vinden dat hun klachtbehandelaars beschikken over voldoende tijd. Ruim de helft van de respondenten vindt dat de klachtbehandelaar vriendelijk was. Klagers bij uitkeringsinstanties zijn het minst te spreken over de vriendelijkheid van hun klachtbehandelaar.

De helft van de respondenten stelt dat de klachtbehandelaar hen serieus heeft genomen (51%). Daar staat tegenover dat bijna een derde van de klagers vindt dat de klachtbehandelaar hen niet serieus genomen heeft. Bij de klagers bij politie en justitie is 37% van mening dat zij niet serieus werden genomen. Veel minder fre-



quent worden genoemd de eigenschappen deskundigheid en objectiviteit. Slechts een minderheid (respectievelijk 43% en 41%) van de door ons bevroagde klagers is van mening dat de behandelaars van klachten deskundig en objectief zijn. Bijna een derde van de respondenten (31%) twijfelt aan de objectiviteit van de klachtbehandelaars. Een wat kleinere groep, van bijna een op de vijf respondenten (17%), twijfelt aan de deskundigheid van de klachtbehandelaars. Dit oordeel van de klagers over hun klachtbehandelaar verschilt nauwelijks per categorie bestuursorgaan.

## 7.5 HET OORDEEL OVER DE KLACHT

In deze paragraaf staan wij stil bij de uitkomst van de klachtprocedure: dus bij het oordeel dat namens het bestuursorgaan wordt uitgesproken over de gegrondheid van de klacht. In drie op de tien gevallen (30%) heeft de klacht nog niet tot een inhoudelijk oordeel geleid. In een beperkt aantal gevallen (5%) is de klacht niet in behandeling genomen. In een vergelijkbaar aantal gevallen (5%) is de klacht op een andere wijze afgehandeld. In een op de vijf gevallen is er (nog) geen eindoordeel (20%). Bij politie en justitie wordt de klachtbehandeling relatief vaak (in 28% van de gevallen) afgesloten zonder dat een eindoordeel wordt geveld.

In drie op de vijf gevallen (60%) is het wel tot een oordeel gekomen. Er zijn de respondenten drie mogelijkheden voorgelegd: gegrond, ongegrond, en deels gegrond. In twee op de vijf gevallen waarin het tot een oordeel komt (40%) wordt de klacht gegrond geacht. Bij de uitkeringsinstanties wordt zelfs de helft van de klachten gegrond verklaard. Een op de vijf klachten (18%) wordt deels wel gegrond, deels niet gegrond verklaard. Deze nogal genuanceerde uitkomst wordt vooral gemeld door personen die hun klacht hebben ingediend bij een gemeente (in 23% van de gevallen waar het tot een eindoordeel kwam). De meest voorkomende uitkomst is dat de klacht ongegrond wordt verklaard. Dit gebeurt in twee op de vijf gevallen (42%).

**Tabel 7.15 Uitkomst klachtprocedure volgens klager**

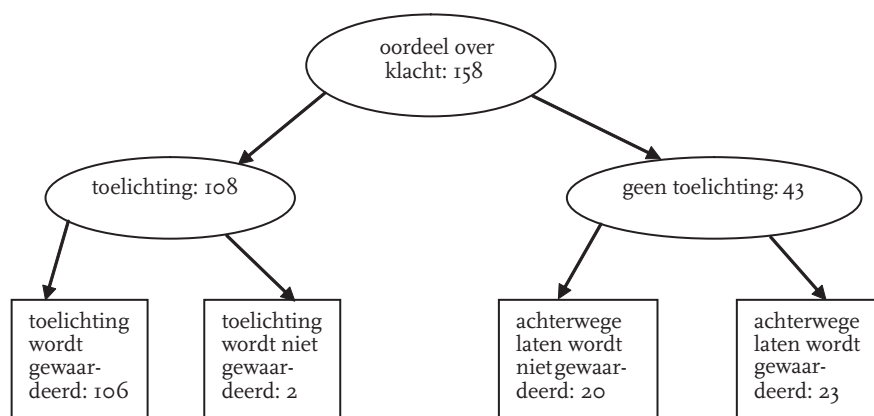
Oordeel over klacht:	Aantal respondenten dat dit antwoord geeft	Als percentage van totaal aantal klachten	Als percentage van totaal aantal inhoudelijke oordelen
(Nog) geen eindoordeel	45	20%	–
Niet in behandeling genomen	10	5%	–
Anders afgehandeld	11	5%	–
Klacht is gegrond	64	28%	40%
Klacht is deels gegrond	28	13%	18%
Klacht is ongegrond	66	29%	42%
Totaal	224	100% (224)	100% (158)

De helft van de respondenten (51%) heeft een schriftelijke toelichting op het oordeel van het bestuursorgaan ontvangen. Vrijwel allemaal (91%) vonden zij deze toe-

lichting begrijpelijk.<sup>34</sup> Ruim een kwart van de klagers (28%) zegt geen schriftelijke toelichting op het oordeel te hebben ontvangen. Een enkeling (8%) kan zich niet meer herinneren of hij nu wel of geen schriftelijke toelichting heeft ontvangen.

In beide gevallen – wel of geen schriftelijke toelichting – is doorgevraagd naar de waardering voor deze wijze van informatieverstrekking door het bestuursorgaan. Vrijwel alle respondenten (98%) stellen de toelichting – wanneer zij deze hebben ontvangen – op prijs. In de gevallen waar geen schriftelijke toelichting wordt verstrekt, wordt dit achterwege laten in bijna de helft van de gevallen gemist. We kunnen concluderen dat bestuursorganen vaker gebruik moeten maken van de schriftelijke toelichting op het oordeel over de klacht (zie verder stroomschema 7.2). Het achterwege laten van een schriftelijke toelichting komt in gelijke mate voor bij uitkeringsinstanties, gemeenten en bij politie en justitie. Over dit achterwege laten zijn de betrokken klagers in gelijke mate (namelijk ongeveer in de helft van de gevallen) van oordeel dat deze omissie te betreuren is.

**Stroomschema 7.2 Krijgen respondenten waarvan klacht werd beoordeeld ook toelichting op het oordeel? (n=158)**



Ontbrekende waarnemingen = 66

Van de 224 respondenten hebben 41 (18%) een of andere vorm van compensatie ontvangen voor de ondervonden hinder of het ervaren ongemak. In 37 gevallen ging het om een welgemeend excuus.<sup>35</sup> In vier gevallen ging het om een compensatie voor geleden schade.

34. Zeven van de 120 respondenten die een schriftelijke toelichting hebben ontvangen vonden deze toelichting niet goed te begrijpen.

35. Van de 66 personen waarvan de klacht ongegrond werd verklaard, zeggen drie personen dat zij toch een excuus van het bestuursorgaan hebben ontvangen.

Van de 92 gevallen waarin de klacht (deels) gegrond werd verklaard, heeft ruim een derde van de klagers enigerlei vorm van genoegdoening – in de meeste gevallen een welgemeend excuus – ontvangen. Vooral politie en justitie zijn ruimhartig met het bieden van genoegdoening (in de helft van de gevallen). Bij gemeenten zien wij dat het betrekkelijk uitzonderlijk is dat een persoon die naar het oordeel van de gemeente terecht heeft geklaagd een excuus krijgt (slechts in 26% van de betreffende gevallen).

## 7.6 HET OORDEEL OVER DE ERVAREN PROCEDURE

In deze paragraaf gaan wij in op de vraag hoe de klagers die ervaring hebben met de interne klachtprocedure, de gang van zaken beoordelen. Zijn ze tevreden? Welke aspecten van de procedure stemmen tot tevredenheid en welke aspecten stemmen tot treurnis?

Ruim de helft van de respondenten is ontevreden over de klachtprocedure zoals zij deze hebben meegemaakt (54%). Een ruime minderheid (35%) is wel tevreden. Een op de tien (11%) heeft een neutraal oordeel. Het meest tevreden zijn personen die een klacht hebben ingediend bij de beide uitkeringsinstanties (45% is tevreden). Het meest ontevreden zijn personen die een klacht hebben ingediend bij politie en justitie (63% is ontevreden).

Tabel 7.16 Tevredenheid over de gevolgde procedure

	Aantal respondenten dat dit antwoord heeft gegeven	Als percentage van het totaal aantal respondenten
Tevreden	78	35%
Neutraal	25	11%
Ontevreden	64	29%
Zeer ontevreden	57	25%
Totaal	224	100%

Regelmatig horen we dat de uitkomst van de procedure de waardering voor de procedure in belangrijke mate kleurt. In tabel 7.17 wordt een nadere uitsplitsing gemaakt van het tevredenheidoordeel naar de uitkomst van de procedure. Uit deze analyse komt naar voren dat de ongegrondverklaring van de klacht inderdaad in zekere mate samenhangt met ontevredenheid over de procedure. Het verband is positief en statistisch significant (Cramer's  $V = +.26$ ).<sup>36</sup>

In tabel 7.3 wordt ingegaan op verwachtingen van klagers bij het indienen van de klacht. Het is interessant te bezien of deze verwachtingen ook uitkomen. Bijna de helft van de respondenten (45%) was optimistisch en meende dat wanneer je een

36. De sterkte van het verband tussen het oordeel dat de klacht gegrond is en de tevredenheid over de procedure verschilt voor de drie onderscheiden groepen klagers; bij personen die klagen over een gemeente is het verband bepaald zwak (Cramer's  $V = .23$ ); bij de personen die klagen over het optreden van de uitkeringsinstanties en politieorganisaties is deze samenhang veel sterker, namelijk  $+ .49$  respectievelijk  $+ .58$ .

klacht indient, er een grote kans is dat er wat aan wordt gedaan. Veertig procent van de respondenten was pessimistisch: zij meenden dat het indienen van een klacht nog geen garantie inhoudt dat er wat aan de dienstverlening zal verbeteren.

**Tabel 7.17    Tevredenheid over procedure, uitgesplitst naar het oordeel over klacht**

Oordeel over klachtprocedure	Ongegrond		Deels gegrond		Gegrond		Aantal respondenten	
Zeer ontevreden	21	32%	7	25%	6	9%	34	21%
Ontevreden	22	33%	8	29%	15	23%	45	29%
Neutraal	6	9%	3	11%	6	9%	15	9%
Tevreden	17	26%	10	35%	37	58%	64	41%
Totaal	66	100%	28	100%	64	100%	158	100%

Ontbrekende waarnemingen = 66

Chi-kwadraat = 21,  $p < .02$ , contingentie coëfficiënt = +.34

Als de klagers terugkijken op de situatie na het indienen van de klacht denkt slechts 10 procent van hen dat de klacht heeft geleid tot betere dienstverlening. Van de 26 personen die hun verwachtingen niet al te hoog hadden gesteld, wordt slechts één klager verrast door een dienstverlening die na het indienen van de klacht verbeterd is.

Van de 29 personen die aanvankelijk hoge verwachtingen koesterden, is ongeveer een derde van mening (38%) dat ondanks de klacht de dienstverlening niet verbeterd is. De meeste van hen kunnen niet vaststellen of de verwachte verbetering is ingetreden. Slechts 3 van deze 29 personen (10%) stellen dat hun aanvankelijke positieve verwachtingen zijn uitgekomen en dat de dienstverlening – na het indienen van de klacht – is verbeterd.

Deze uitsplitsing kon overigens alleen worden uitgevoerd voor de personen die een klacht hebben ingediend bij een gemeente.<sup>37</sup> Als personen van te voren pessimistisch zijn, worden ze vaker in deze negatieve verwachting bevestigd (81%). Wanneer de klagers van de te voren optimistisch zijn, zijn ze veel minder vaak van mening dat de dienstverlening niet is verbeterd (38%). Meestal weten deze optimisten niet zeker of de dienstverlening nu verbeterd dan wel gelijk gebleven is.

37. Aan respondenten die klagen over uitkeringsinstanties dan wel over politie en justitie is deze vraag naar de verbetering van de dienstverlening *niet* gesteld.

**Tabel 7.18 Wat komt er van aanvankelijke effectiviteitverwachting terecht?**

Inschatting van effect klacht	Verwachting over het effect van klagen							
	Helpt niets		Helpt misschien		Helpt zeker wel		Totaal	
Dienstverlening niet beter	21	81%	8	57%	11	38%	40	58%
Ik kan het niet zeggen	4	15%	3	21%	15	52%	22	32%
Dienstverlening nu beter	1	4%	3	21%	3	10%	7	10%
Totaal	26	100%	14	100%	29	100%	69	100%

Ontbrekende waarnemingen = 38

Chi-kwadraat = 18,  $p < .02$ , Cramer's  $V = +.36$ 

In geschriften over klachtrecht komen wij de gedachte tegen dat het op een behoorlijke wijze behandelen van een klacht een bijdrage levert aan het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. We hebben de respondenten de vraag voorgelegd of hun vertrouwen in het bestuur door de ervaring met de interne klachtprocedure toe- dan wel afgenomen is. Bijna de helft (47%) van de respondenten meent dat er geen verandering is gekomen in het vertrouwen dat zij in het bestuur stellen. Indien de respondent wel een verandering benoemt, is de gerapporteerde verandering vrijwel altijd negatief: bijna de helft van de respondenten (46%) zegt dat het vertrouwen in het bestuursorgaan is afgenomen door de manier waarop het bestuursorgaan de klacht heeft afgehandeld. Slechts 8% van de respondenten stelt dat het vertrouwen in het bestuursorgaan door de klachtbehandeling is toegenomen. Van de respondenten die een klacht hebben ingediend bij een uitkeringsinstantie stelt 14% dat hun vertrouwen in het bestuur is toegenomen.

**Tabel 7.19 Is sprake van hersteld vertrouwen?**

	Aantal respondenten dat dit antwoord geeft	Als percentage van alle respondenten
Afgenomen	103	46%
Gelijk gebleven	102	47%
Toegenomen	17	8%
Totaal	222	100%

Ontbrekende waarnemingen = 2

De respondenten zijn niet zo positief. Slechts twee op de vijf (41%) zijn tevreden. Bij bijna de helft (46%) neemt het vertrouwen in het bestuur af. Meer dan de helft (58%) denkt dat de indiening en behandeling van de klacht niet tot een verbetering van de dienstverlening heeft geleid. Dit kan de vraag oproepen of de klager in de toekomst nog een klacht in zal dienen. We hebben het onze ervaringsdeskundigen rechtstreeks gevraagd en tot onze verrassing blijkt dat de overgrote meerderheid in een vergelijkbare situatie opnieuw een klacht zal indienen. Slechts een op de tien (13%) stelt dat hij niet opnieuw een klacht zal indienen.<sup>38</sup>

**Tabel 7.20 Wanneer u in een vergelijkbare situatie terecht zou komen, zou u dan opnieuw een klacht indienen?**

	Percentage	Aantal respondenten dat dit antwoord geeft
Ik zou opnieuw klacht indienen	82%	183
Ik weet het niet	5%	11
Ik zou het geen tweede keer doen	13%	29
Totaal	100%	223

Ontbrekende waarneming = 1

Het gemiddelde cijfer dat onze respondenten geven voor het behandelen van de klacht door het bestuursorgaan is een 4,7. De mediane waarde is een 5. Personen waarvan de klacht gegrond is verklaard kennen het cijfer 6,2 toe. Personen waarvan de klacht ongegrond werd verklaard, kennen gemiddeld genomen het cijfer 4,4 toe. Personen waarvan de klacht binnen drie weken werd behandeld, kennen een 7 toe. Personen waarvan de procedure van klachtbehandeling langer duurde dan tien weken kennen het cijfer 4,4 toe. Zoals te verwachten komen de uitkeringsinstanties het meest positief uit de bus. Zij krijgen – gemiddeld genomen – het cijfer 5,2. De gemeenten scoren een 4,8. Politie en justitie komen niet verder dan een 4,5.

## 7.7 WORDT OMBUDSMAN INGESCHAKELD?

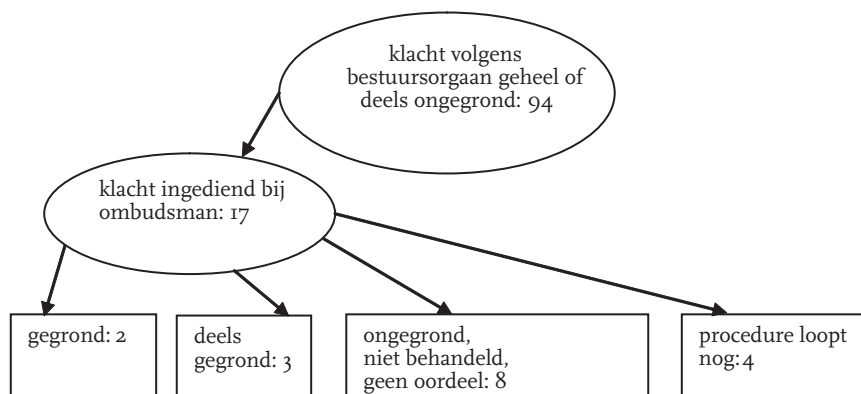
Met het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht en het eventueel aanbieden van een excuus, is de procedure niet in alle gevallen ten einde. Het is mogelijk dat er een vervolg komt. Wanneer de klager ontevreden is over de manier waarop zijn of haar klacht door het bestuursorgaan is afgehandeld of over het oordeel van het bestuursorgaan, kan hij de klacht in tweede instantie voorleggen aan een externe ombudsinstantie.<sup>39</sup> Een op de vijf respondenten (21%) stelt dat het bestuursorgaan hen erop heeft gewezen dat zij na het oordeel van het bestuursorgaan eventueel een klacht in kunnen dienen bij een externe ombudsman. Veertien procent van de respondenten (31 personen) heeft een klacht ingediend bij de ombudsman.<sup>40</sup> In stroomschema 7.3 wordt de gang van zaken gevolgd voor 94 klagers waarvan de klacht geheel dan wel gedeeltelijk ongegrond werd verklaard.

38. Uit nadere analyse komt naar voren dat de 24 respondenten die stellen af te zullen zien van de mogelijkheid voor een tweede maal een klacht in te dienen, er maar in vier gevallen (14%) sprake is geweest van een gegrondverklarde klacht. Bij de groep die wel opnieuw een klacht zou indienen is dat percentage 30%.

39. De vier gemeenten in ons onderzoek kenden in 2005 reeds een externe ombudsvoorziening.

40. Van de 31 personen die zeggen bij een externe instantie een klacht te hebben ingediend is de stand als volgt: vier klachten zijn door de externe instantie gegrond verklaard; drie klachten zijn deels gegrond verklaard; er zijn zes klachten ongegrond verklaard; zeven klachten zijn niet in behandeling genomen; in zeven gevallen is er geen eindoordeel geveld; vier klachten verkeren nog in procedure, ten tijde van het telefonische interview. In het stroomschema 7.3 zijn alleen de gegevens opgenomen van de personen waarvan de oorspronkelijke klacht geheel of gedeeltelijk ongegrond werd verklaard. In deze voetnoot worden ook de gegevens meegenomen van personen waarbij het bestuursorgaan uiteindelijk geen oordeel heeft geveld of de zaak op andere wijze werd afgehandeld.

### Stroomschema 7.3 Dienen de klagers een klacht in bij ombudsman?



De wetgever heeft gekozen voor een regime waarbij de burger zijn of haar klacht eerst moet voorleggen aan het bestuursorgaan. Pas nadat het bestuursorgaan de klacht heeft beoordeeld, kan de klager met zijn of haar grief naar de externe ombudsman stappen. Aan de geïnterviewde klagers is de vraag voorgelegd of zij dit principe kunnen onderschrijven.

**Tabel 7.21 Is het wenselijk dat eerst bestuursorgaan over klacht moet oordelen voordat oordeel van externe ombudsman kan worden ingewonnen?**

	Percentage	Aantal
Voorkeur eerst klacht indienen bij bestuursorgaan	56%	126
Geen voorkeur	18%	41
Voorkeur meteen klacht indienen bij externe ombudsman	26%	57
Totaal	100%	224

## 7.8 CONCLUSIE

De meeste respondenten (88%) menen dat een klacht het bestuursorgaan attendeert op fouten. Driekwart vindt dat als je geen klacht indient, je geen recht van spreken hebt. Veertig procent zegt dat wanneer je klaagt, de kans dat er meteen wat aan wordt gedaan niet groot is. Meer dan de helft (64%) stelt dat een klacht er niet toe leidt dat je snel en makkelijk krijgt waarop je recht hebt. Twee op de drie stellen dat het indienen van een klacht eenvoudig is. Het is voor de meeste klagers vanzelfsprekend dat je kunt klagen.

Klagers bij politie en justitie horen na indiening van de klacht vaak niets over hoe de klacht wordt behandeld. Klagers bij gemeenten en uitkeringsinstanties worden ruimer geïnformeerd over hoe het bestuursorgaan de klacht zal behandelen. Het merendeel (58%) geeft te kennen niets te hebben vernomen over het onder-

zoek van de klachtfunctionaris. Ruim de helft is tevreden over de informatie die over de klachtprocedure wordt ontvangen.

Uitkeringsinstanties zijn minder (in 42%) geneigd klagers uit te nodigen voor een mondeling gehoor. Gemeenten zijn sterker geneigd (in 59%) klagers uit te nodigen voor een mondeling gesprek. De politie zit hier tussen in. Meestal vindt het feitelijk horen plaats in persoon (in 85%).

Twee op de vijf (40%) stellen dat hun klacht is behandeld binnen zes weken. Ruim drie op de vijf (61%) stellen dat hun klacht binnen tien weken werd afgehandeld. Volgens een op de zes (17%) duurt de behandeling langer dan een half jaar. Wanneer het langer duurt dan tien weken, vindt meer dan driekwart dat te lang. Wanneer het lukt de klacht binnen zes weken af te handelen, is meer dan de helft tevreden.

Bijna tweederde (65%) vindt dat hun klachtbehandelaar beschikt over voldoende tijd. Ruim de helft vindt de klachtbehandelaar vriendelijk. Bijna een derde vindt dat de klachtbehandelaar hen *niet* serieus genomen heeft. Bijna een derde (31%) twijfelt aan de objectiviteit van de klachtbehandelaar. Een op de vijf respondenten (17%) twijfelt aan diens deskundigheid.

Voor dertig procent van de klachten ligt er nog geen inhoudelijk oordeel. In een beperkt aantal gevallen (5%) is de klacht niet in behandeling genomen. In een vergelijkbaar aantal gevallen (5%) is de klacht anders afgedaan. In drie op de vijf gevallen (60%) is het wel tot een oordeel gekomen. Het meest voorkomende oordeel (42%) luidt dat de klacht ongegrond is. Een op de vijf oordelen (18%) luidt deels ongegrond. Twee op de vijf oordelen (40%) luiden volledig gegrond.

De helft (51%) krijgt een schriftelijke toelichting op het oordeel van het bestuursorgaan. Een op de vijf (18%) heeft een vorm van compensatie ontvangen. In 37 gevallen gaat het om een excuus. In vier gevallen betreft het compensatie voor geleden schade.

Ruim de helft is ontevreden over de klachtprocedure (54%). Een minderheid (35%) is tevreden. Slechts 10% denkt dat de klacht heeft geleid tot betere dienstverlening. Bijna de helft (46%) zegt dat hun vertrouwen in het bestuursorgaan is afgenomen. Slechts 8% stelt dat het vertrouwen in het bestuursorgaan is toegenomen. De overgrote meerderheid zal in vergelijkbare situaties opnieuw een klacht indienen.

Het gemiddelde cijfer voor het behandelen van de klacht is een 4,7. Personen waarvan de klacht gegrond is verklaard, kennen het cijfer 6,2 toe. Wanneer de klacht ongegrond werd verklaard, komen ze uit op het cijfer 4,4. Personen waarvan de klacht binnen drie weken werd behandeld, kennen een 7 toe. Wanneer de procedure van klachtbehandeling langer duurde dan tien weken, wordt het cijfer



4,4 toegekend. De uitkeringsinstanties krijgen het cijfer 5,2. De gemeenten scoren een 4,8. Politie en justitie komen uit op een 4,5.

Een op de vijf (21%) stelt dat het bestuursorgaan hen heeft verteld dat een klacht kan worden ingediend bij een externe ombudsinstantie. Veertien procent van de respondenten (31 personen) heeft een klacht ingediend bij een externe ombudsinstantie.

## 8 Slotbeschouwing

### 8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek waarvan hiervoor verslag is gedaan, met elkaar in verband gebracht en nader beschouwd. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn de uitkomsten beschreven van het onderzoek bij bestuursorganen (enquêteonderzoek, casestudies en interviews) en onder klagers (telefonische enquête). In dit hoofdstuk worden tevens de uitkomsten van de expert meeting betrokken, die in de laatste fase van het onderzoek is georganiseerd.<sup>41</sup> Aan de deelnemers van die expert meeting zijn de voorlopige bevindingen van het onderzoek voorgelegd in de vorm van stellingen, waarover tijdens die bijeenkomst van gedachten is gewisseld.

In paragraaf 8.2 worden de onderzoeksvragen beantwoord die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. In paragraaf 8.3 komen de knelpunten in de regeling aan de orde, zoals die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. In paragraaf 8.4 trekken wij een aantal conclusies uit het onderzoek naar het intern klachtrecht aan de hand van de veronderstellingen die wij in hoofdstuk 3 formuleerden, waarbij ook de doelstellingen van het intern klachtrecht worden betrokken. Ten slotte formuleren we in paragraaf 8.5 een aantal aanbevelingen.

### 8.2 CONCLUSIES

#### 8.2.1 Inleiding

Het evaluatieonderzoek van de regeling van het intern klachtrecht komt op een goed moment. Niet zelden worden *wetsevaluaties* al te snel na de inwerkingtreding van een regeling uitgevoerd. Het onderzoek naar de werking van de betreffende regeling kan dan in feite niet veel meer dan een beeld geven van de regeling zoals die in een proces van invoering in de bestuurspraktijk wordt geïmplementeerd.<sup>42</sup> Titel 9.1 Awb, waarin het intern klachtrecht wordt geregeld, heeft zich in de afgelopen jaren een duidelijke plaats in de bestuurspraktijk verworven. Het klachtrecht is ook in meer algemene zin verwickeld in een proces van institutionalisering. In 2005 werd de *Vereniging voor Klachtrecht* opgericht en verscheen het eerste nummer van het *Tijdschrift voor Klachtrecht*. Binnen deze context geeft het onderzoek een getrouw beeld van de manier waarop de regeling werkt. Het onderzoek laat zien dat er geen aanleiding is over het functioneren van de rege-

41. De namen van de experts zijn opgenomen in bijlage 8, de lijst van gesprekspartners.

42. Zie bijvoorbeeld de eerste evaluatie van de Wet Bopz, waar de titel van het eindadvies van de evaluatiecommissie ('De Wet Bopz tussen invoering en praktijk') dat ook tot uitdrukking bracht.

ling op alle fronten tevreden te zijn. In dit hoofdstuk komen de kritiekpunten en de mogelijke verbeteringen aan de orde.

Uit het onderzoek komt naar voren dat bestuursorganen de afgelopen jaren veel energie hebben gestoken in de ontwikkeling van interne klachtprocedures. Dat blijkt uit de regelingen die bestuursorganen hebben vastgesteld, procedurebeschrijvingen die zijn uitgewerkt en codes die zijn afgesproken. Verschillende bestuursorganen, vooral de grotere, plaatsen het intern klachtrecht binnen het kader van de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Naast het bieden van genoegdoening in concrete gevallen, zo daar aanleiding toe is, wordt de klachtprocedure dan benut voor het verwerken van informatie die de *klant* van het bestuursorgaan geeft over de *dienstverlening* door het bestuursorgaan. Klachtbehandeling wordt dan onderdeel van een cyclisch proces van terugkoppeling van informatie over de uitvoeringspraktijk.

Er zijn echter ook (veel) bestuursorganen die het intern klachtrecht veel beperkter opvatten. Bij die bestuursorganen ligt de nadruk op de klachtbehandeling in het voorliggende geval. Genuegdoening van de klager die tekort is gedaan staat daarbij voorop.

De verschillende typen bestuursorganen, die reeds in hoofdstuk 6 zijn geïntroduceerd, worden hierna in paragraaf 8.4 nog eens besproken. Daarbij wordt de wijze waarop de klachtbehandeling bij die bestuursorganen functioneert belicht, mede tegen de achtergrond van de doelstellingen van de regeling in de Awb.

In het vervolg van deze paragraaf worden om te beginnen de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 van een antwoord voorzien. In paragraaf 8.2.2 komt de vormgeving van de klachtprocedure (is er een regeling, wie behandelt de klacht, hoe wordt bekendheid aan de klachtprocedure gegeven?) aan de orde. Paragraaf 8.2.3 betreft het verloop van de klachtprocedure (klachtherkenning, horen klager, duur behandeling). In paragraaf 8.2.4 is beknopt aandacht voor de relatie tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure. De uitkomsten van de klachtprocedure (oordeel over de klacht, vervolgprocedure bij ombudsman, leereffect) staan centraal in paragraaf 8.2.5. Het oordeel van de klagers, waarover in het vorige hoofdstuk uitvoerig is gerapporteerd, staat centraal in paragraaf 8.2.6.

### **8.2.2 De vormgeving van de klachtprocedure**

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen 1a t/m 1d beantwoord.

- 1a Is er een regeling waarin de procedure van de interne klachtbehandeling is vastgelegd?
- 1b Wat is de juridische status van deze regeling (verordening, beleidsregel, werk-instructie, procesbeschrijving)?
- 1c Wanneer een interne klachtadviesprocedure is vastgesteld, wie is de behandelaar van de klacht (een commissie, een centrale klachtfunctionaris, een externe deskundige)?

id Geven bestuursorganen bekendheid aan de klachtprocedure en de wijze waarop een klacht kan worden ingediend? Komt die informatie overeen met de werkelijk bestaande situatie?

#### *Eigen regeling*

De gedachte van de wetgever bij titel 9.1 Awb was dat de regeling als een minimumregeling de verplichte hoofdlijnen zou bevatten, waarmee bestuursorganen in de praktijk van de klachtbehandeling hun weg zouden weten te vinden. De regeling zou voldoende houvast bieden voor toepassing in verschillende, naar hun aard uiteenlopende situaties. Het is dan ook niet nodig dat bestuursorganen in een eigen regeling een nadere invulling geven aan de wijze waarop bij het bestuursorgaan klachtbehandeling vorm krijgt. Maar uitgesloten is dat ook niet.<sup>43</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de bestuursorganen in ons land in meerderheid wel een eigen regeling voor de interne klachtbehandeling hebben vastgesteld. Uit het enquêteonderzoek (zie tabel 5.3) blijkt dat 95% een eigen regeling heeft (57% in een verordening; 18% in een beleidsregel, 10% in een procesbeschrijving en 10% in een werkinstructie). Dat stemt overeen met de bevindingen uit de casestudies; van de 22 onderzochte bestuursorganen hebben er twee *geen* eigen regeling vastgesteld. De regelingen herhalen overwegend de bepalingen uit titel 9.1 Awb en vullen die vaak aan met bepalingen over de inrichting van de hoorprocedure en bepalingen over de verplichting een klager desgewenst terzijde te staan bij het op schrift stellen van de klacht.

Hoewel de meeste eigen regelingen niet in strijd zijn met titel 9.1 Awb, is het de vraag of de geschetste gang van zaken wel wenselijk is. De burger zal gemakkelijk in de veronderstelling kunnen verkeren dat de interne regeling uitputtend is. Het is echter goed mogelijk dat de interne regeling niet alle relevante bepalingen bevat. Denk aan de situatie dat het bestuursorgaan slechts een gedeelte van de bepalingen uit titel 9.1 Awb heeft overgenomen in de eigen regeling. In dat geval zal de burger niet alleen de interne regeling maar ook de Awb zelf moeten raadplegen om een beeld te krijgen van de complete procedure zoals die voor het betreffende bestuursorgaan geldt. Een ander nadeel is dat wanneer bestuursorganen de Awb-regeling hebben overgenomen in hun eigen regeling, elke wijziging van de regeling in de Awb moet leiden tot wijziging van de regelingen die de bestuursorganen hebben vastgesteld. Behalve dat dit nogal wat bestuurslasten met zich meebrengt, is het goed voorstelbaar dat daarbij (technische) fouten worden gemaakt, met alle gevolgen van dien.

Uit het diepteonderzoek zijn twee regelingen naar voren gekomen waarin het recht om te klagen, in strijd met de Awb, is beperkt tot klachten over gedragingen jegens de klager. In één regeling is bepaald dat klachten over leden of de voorzitter van het bestuursorgaan zelf door de externe klachtvoorziening worden afgehandeld en niet voorafgaand door het bestuursorgaan zelf worden beoordeeld. Ook dat is in strijd met de Awb.

43. De VNG heeft geen modelregeling gemaakt op het terrein van het klachtrecht.

### *Klachtadviesinstantie*

Uit het enquêteonderzoek blijkt dat 40% van de bestuursorganen (zie tabel 5.4) beschikt over een klachtadviesinstantie. Vooral provincies en waterschappen werken veel met deze instanties. De grotere afstand tot het bestuursorgaan wordt als het voordeel daarvan genoemd. Meestal zijn de klachtadviesinstanties dan ook uit externe leden samengesteld (34 van 46), in drie gevallen is sprake van een gemengde samenstelling, terwijl in negen gevallen de commissie bestaat uit eigen medewerkers.

### *Bekendheid klachtrecht*

De burger die een gedraging van een bestuursorgaan aan de kaak wenst te stellen moet, om dat recht te kunnen uitoefenen, natuurlijk wel bekend zijn met dat recht. De meeste bestuursorganen informeren hun klanten op verschillende manieren over die mogelijkheid (zie tabel 5.11). Iets meer dan 90% van de bestuursorganen biedt die informatie aan via internet, bijna 80% via de frontoffice-medewerkers, bijna 70% van de bestuursorganen heeft daarover eens gepubliceerd in een huis-aan-huiskrant, terwijl 60% informeert via folders. De mogelijkheid een klacht in te dienen wordt vrijwel niet standaard in de brieven vermeld (13%). De zbo's doen het wat vaker (4 van de 9). Opvallend is dat een flink deel van de geïnterviewde klagers aangeeft het vanzelfsprekend te vinden dat een klacht kan worden ingediend (zie tabel 7.6). Bij politie en justitie is dat bijna de helft (44%) van de klagers, bij de uitkeringsinstanties is dat een iets geringer deel (24%) van de klagers. De gemeenten zitten daar met 31% tussenin. Toch zijn er ook nogal wat klagers die wel via de informatie van het bestuursorgaan op de hoogte zijn geraakt van de mogelijkheid om te klagen (20% uit een folder; 20% door mededeling medewerker bestuursorgaan; 11% via de website). Niet altijd waren klagers op de hoogte van het (formele) klachtrecht. Sommigen gaven door middel van een brief uiting aan hun ongenoegen, waarna het bestuursorgaan de brief als klacht in behandeling heeft genomen.

### **8.2.3 Het verloop van de klachtbehandeling**

Het verloop van de klachtbehandeling kan in een aantal stappen worden ingedeeld. Het begint met de klachtherkenning. Daarna is het de vraag of eerst wordt getracht de klacht informeel op te lossen, of dat meteen het formele traject van klachtbehandeling wordt ingezet. Onderdeel van dat traject is het horen. De klachtbehandeling is in tijd genormeerd. Hoe functioneert de klachtbehandeling op deze punten? Door dit in kaart te brengen, wordt in deze paragraaf een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 2a t/m 2e.

- 2a Zijn er interne afspraken, richtlijnen of toetsingskaders voor de beoordeling van klachten?
- 2b Op welke wijze worden de aangetroffen beoordelingsmaatstaven in de klachtbehandeling gehanteerd, ook wanneer een klachtadviesprocedure van toepassing is?
- 2c Hoe verloopt de relatie tussen de klachtadviesinstantie en het bestuursorgaan (overnemen adviezen, contrair gaan)?

- 2d Hoe lang duurt de afhandeling van een klacht?
- 2e Hoe vaak wordt door bestuursorganen een klacht ontvangen die is doorgezonden door een externe instantie? Worden geschriften die als klacht worden ingediend, wel als zodanig herkend?

#### *Beoordelingsmaatstaven*

We hebben geen enkel bestuursorgaan aangetroffen dat expliciete beoordelingsmaatstaven heeft geformuleerd voor het beoordelen van de klachten. De afweging gebeurt doorgaans per geval en zoiets als *ombudsprudentie* wordt nauwelijks gehanteerd. Eén bestuursorgaan stelt zich bij gedragingen waarover wordt geklaagd de vraag of de gedraging passend en functioneel was. Die normen zijn echter nergens vastgelegd. Sommige bestuursorganen zijn ruimhartig bij het beoordelen van klachten. Als een klager zich niet goed bejegend voelt, is hij niet goed bejegend. Andere bestuursorganen, vooral daar waar klachten door afdelingshoofden in de lijn worden behandeld, zijn meer geneigd de klacht te *verklaaren* en denken daarbij minder vanuit het perspectief van de burger. Er lijkt hierbij een verband te bestaan met de achtergrond van de klachtbehandelaar. Juridisch geschoolde behandelaars lijken een wat formelere invalshoek te hebben, terwijl niet-juridisch geschoolden meer gevoelsmatig te werk lijken te gaan.

De bestuursorganen die gebruikmaken van een klachtadviesinstantie volgen vrijwel altijd het oordeel van deze instantie over de klacht. In het dossieronderzoek kwamen wij geen gevallen tegen waarin het bestuursorgaan 'contrair' was gegaan.

#### *Termijnen*

Voor de behandeling van klachten stelt artikel 9:11 Awb *termijnen* vast. Een klacht moet binnen zes weken worden behandeld. De termijn is tien weken wanneer een klachtadviesinstantie wordt ingeschakeld. Deze beide termijnen kunnen met maximaal vier weken worden verdaagd. Wordt de klacht in behandeling genomen volgens de formele procedure en wordt de klager in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, dan blijkt het lastig te zijn om de klacht binnen de Awb-termijn te behandelen. Van de onderzochte klagers stelt 39% dat de klacht binnen de wettelijke termijn van zes weken is behandeld. Maar tevens stelt 39% dat de behandeling langer dan tien weken duurde (zie tabel 7.12). Bij politie en justitie lijkt de klachtbehandeling iets vlotter te verlopen. Deze cijfers sporen met onze indrukken in de casestudies. De lange duur van de klachtbehandeling lijkt de klagers dwars te zitten. Bijna de helft van de klagers bij gemeenten en uitkeringsinstanties is ontevreden over de tijd die gemoeid is met de behandeling van hun klacht. De klagers bij politie en justitie zijn iets minder ontevreden over de duur van de klachtbehandeling (33%); in 24 van 28 gevallen was daarbij sprake van een overschrijding van de wettelijke termijn.

#### *Klachtherkenning*

Klachtherkenning blijkt lastig te zijn. De klachtcoördinatoren die in het onderzoek zijn betrokken, betwijfelen of alle klachten die bij de organisatie worden

ingediend wel als zodanig worden herkend. Dat geldt met name voor de mondelinge klachten. Dat klachten niet altijd direct herkend worden, heeft ook te maken met het feit dat er geen definitie is van wat een klacht is. Veel bestuursorganen maken het onderscheid tussen klachten en meldingen. Een melding is dan een signaal van een burger dat optreden door het bestuursorgaan gewenst is, bijvoorbeeld omdat ergens een stoeptegels los ligt of een lantaarnpaal niet brandt. Meldingen worden door de meeste bestuursorganen, terecht, niet als klacht aangemerkt. Maar een melding kan wel een klacht worden. Een klacht is een klacht als deze betrekking heeft op een handeling of gedraging (of uitblijven daarvan) *jegens* een specifieke burger. Als aan een melding met een losliggende stoeptegels niets gedaan wordt en daarover wordt geklaagd, is niet de losliggende stoeptegels het onderwerp van de klacht, maar het uitblijven van een (re)actie van het bestuursorgaan op het verzoek van een burger iets aan die tegels te doen.

Het is de vraag of bestuursorganen altijd op het juiste moment binnen het soms grijze gebied tussen melding en klacht de conclusie trekken dat sprake is van een klacht. Uiteraard is dat op zichzelf niet zo erg: als er maar wat wordt ondernomen. Aan de andere kant ontnemt de gebrekkige registratie het zicht op meer structurele tekortkomingen en zullen daarop gerichte maatregelen dan eerder uitblijven. Overigens hebben wij in de casestudies geen aanwijzingen aangetroffen dat het begrip 'klacht' beperkt zou worden geïnterpreteerd. We zijn zelfs klachtendossiers tegengekomen waaruit bleek dat burgers verbaasd waren dat hun e-mail of brief als klacht in procedure is genomen; men had het slechts bedoeld als informatieve vraag.

#### *Afdoening via artikel 9:5 Awb*

De wetgever heeft een duidelijke voorkeur voor *informele klachtbehandeling* ex artikel 9:5 Awb uitgesproken. Informele klachtbehandeling wil zeggen dat klager en bestuursorgaan snel en liefst buiten een (meer als formeel te typeren) hoorzitting om, met elkaar in gesprek raken. Informele behandeling betekent dat getracht wordt een klacht naar tevredenheid van de klager af te handelen zonder dat het komt tot een beoordeling van de klacht. De term *informele* behandeling is wellicht enigszins verwarrend, omdat de klacht uiteraard wél formeel in behandeling moet worden genomen. Aan alle formele vereisten zoals het versturen van een ontvangstbevestiging en het horen van klager moet in beginsel worden voldaan. Wanneer de klacht naar tevredenheid van de klager wordt opgelost, vervallen de op dat moment nog *resterende* verplichtingen. Indien de klacht niet naar tevredenheid van de klager kan worden opgelost, wordt de *formele* (interne) procedure *vervolgd*, en dient aan alle vereisten uit de Awb te worden voldaan. Het onderzoek laat zien dat veel klachten op een dergelijke snelle en informele wijze worden opgelost (zie tabel 5.25). Bijna 40% van de klachten wordt opgelost na het eerste contact dat de klachtbehandelaar legt met de klager. Na het horen wordt nog eens bijna een kwart van de klachten opgelost. Volgens het enquêteonderzoek onder bestuursorganen komt het slechts in 40% van de klachten tot een oordeel van het bestuursorgaan. Op basis van de casestudies lijkt dit percentage nog aan de hoge kant.

Uit het evaluatieonderzoek (zowel het enquêteonderzoek onder bestuursorganen als de casestudies) blijkt dat er wat betreft de *informele afhandeling* van klachten drie typen bestuursorganen zijn. Het eerste type probeert alle klachten eerst informeel (vaak telefonisch) op te lossen. Pas als dat niet lukt, volgt de formele procedure, waarin een onderzoek naar de betreffende gedraging wordt ingesteld en een beoordeling van de klacht volgt. Pas op dat moment beginnen naar het oordeel van het bestuursorgaan de termijnen te lopen. Formeel juridisch is dit niet correct. Het tweede type start de formele procedure meteen voor alle klachten, maar probeert in het begin van die formele procedure tot een informele afdoening te komen. Het derde type bestuursorgaan doet alle klachten af in de formele procedure; ruimte voor informele afdoening is er niet.

Het onderzoek laat zien dat nog steeds veel klachtbehandelaars moeite hebben met het leggen van *informeel contact* met een klagende burger, zodat de klacht wellicht op een laagdrempelige en snelle wijze kan worden afgedaan. De reden hiervoor kan zijn de positie van de klachtbehandelaar in de organisatie. Wanneer de klachtbehandelaar geen managementfunctie heeft en de daarbij behorende bevoegdheden mist, of zich vanuit een staffunctie ook niet gesteund voelt bij het nastreven van informele oplossingen, zal de bereidheid om in direct contact te treden wellicht geringer zijn. Een andere reden is van psycho-sociale aard. Omdat die contacten vaak minder plezierig kunnen zijn, kan het zijn dat klachtbehandelaars een confrontatie met een boze burger liever vermijden. Wanneer klachten wel informeel worden afgedaan laat de registratie van die klachten, zo blijkt uit de casestudies, te wensen over. Daarmee ontstaat geen goed beeld van het aantal klachten dat bij het bestuursorgaan wordt ingediend, maar wordt ook het leren van klachten bemoeilijkt. Overigens wordt de informele wijze van afhandeling van een klacht door klagers doorgaans erg op prijs gesteld.

#### *Horen*

De klager moet in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Wanneer de klacht niet langs informele weg kan worden behandeld, moet (in ieder geval bij klaagschriften) het formele traject worden gevolgd. Bestuursorganen blijken moeite te hebben met de hoorplicht. Horen wordt gezien als tijdrovend. De respondenten bij bestuursorganen vinden horen vaak weinig zinvol. In tegenspraak met artikel 9:10 Awb wordt het horen dikwijls overgeslagen bij klachten die gegrond worden verklaard. Uit de casestudies blijkt dat slechts één bestuursorgaan klagers een keuze biedt tussen telefonisch horen en horen in persoon. Bij de meeste bestuursorganen komt telefonisch horen pas in beeld wanneer een *gewone* hoorzitting door de klager is afgeslagen. Iets meer dan de helft van de klagers stelt te zijn uitgenodigd de klacht te komen toelichten (zie tabel 7.11). Het overgrote deel (80%) van de uitgenodigde klagers meldt van die mogelijkheid gebruik te hebben gemaakt. Het horen heeft volgens de klagers in bijna 85% van alle gevallen in persoon plaatsgevonden. Als de uitkeringsinstanties horen, geschiedt dat juist wel langs telefonische weg (twee op de drie gevallen; zie stroomschema 7.1). De bestuursorganen rapporteren andere gegevens in het enquêteonderzoek (zie tabel 5.20). Volgens de bestuursorganen worden klagers



in aanmerkelijk meer gevallen gehoord: 87% van de klagers zou in persoon (64%) of telefonisch (23%) worden gehoord. Wij hebben geen verklaring kunnen vinden voor deze discrepantie in de cijfers. De informatie die wij aan het dossieronderzoek ontleen, ondersteunt echter eerder de cijfers zoals de klagers die noemen dan de door de bestuursorganen gerapporteerde cijfers.

Wanneer de klager wordt gehoord, geven de bestuursorganen in het enquêteonderzoek te kennen dat in het overgrote deel van de gevallen een *verslag* wordt gemaakt dat ook aan de klager wordt gezonden. Uit de casestudies komt een afwijkend beeld naar voren: in de dossiers waren de verslagen in ieder geval lang niet altijd te vinden. Wanneer telefonisch wordt gehoord, wordt zelden een verslag gemaakt. Nogal eens wordt in afdoeningsbrieven melding gemaakt van een hoorzitting, maar wordt daarover verder niets gemeld.

#### *Doorzending klacht door externe instantie (ombudsman)*

Onder meer door een column van de Nationale ombudsman in *De Telegraaf* weten burgers dat de ombudsman over klachten gaat. Het is een bekende figuur, bekender dan het interne klachtrecht. Toch zijn we in de casestudies maar weinig klachten tegengekomen die in eerste instantie bij een externe instantie als de Nationale ombudsman zijn ingediend. Over de relatie tussen de interne klachtprocedures en de externe ombudsvoorzieningen hebben wij geen bijzonderheden aangetroffen. In de dossiers die we hebben bestudeerd kwamen een enkele keer klachten voor die door de ombudsman waren doorgezonden om eerst door het bestuursorgaan te worden behandeld. Saillant detail daarbij is dat de Nationale ombudsman er in een aantal van die gevallen erg lang, tot soms wel twee maanden, over doet om een klacht die ten onrechte niet eerst bij het bestuursorgaan is ingediend door te sturen ter behandeling van dat bestuursorgaan. Interventies van een externe ombudsvoorziening in die zin dat de externe klachtinstantie, waar een klacht ten onrechte is ingediend, voorstellen doet voor een bepaalde manier van klachtbehandeling of zelf op onderzoek uit gaat, zijn wij in het onderzoek niet tegengekomen.

#### **8.2.4 De samenloop tussen klachten en bezwaren**

Het is interessant om vast te kunnen stellen over welke onderwerpen wordt geklaagd. Volgens de bestuursorganen ziet de top drie van ontvangen klachten er als volgt uit:

- 1 bejegening: 46%;
- 2 tijdigheid en nakomen van afspraken: 37%;
- 3 informatieverstrekking en administratieve nauwkeurigheid: 17%.

De klagers rapporteren daarmee redelijk vergelijkbare cijfers:

- 1 bejegening: 50%;
- 2 tijdigheid en voortvarendheid: 22%;
- 3 informatieverstrekking: 16%;
- 4 overige klachten: 12%.

Uit het onderzoek onder klagers kan worden afgeleid dat bij politie en justitie relatief wat vaker wordt geklaagd over bejegening (twee op de drie klachten), terwijl bij gemeenten en uitkeringsinstanties relatief iets vaker over tijdigheid en voortvarendheid wordt geklaagd (tabel 7.1).

Bovenstaande indelingen zijn niet identiek. Met name de tweede categorie wijkt af en lijkt bij de eerste indeling ruimer te zijn. Bovendien mist de eerste indeling de categorie 'overige klachten'. Dit heeft mede te maken met de wijze waarop deze gegevens verzameld zijn. De antwoorden op open vragen zijn door de onderzoekers gecategoriseerd. Hierdoor zou enige vertekening kunnen zijn ontstaan. Dat neemt niet weg dat opvalt dat de cijfers op elkaar lijken.

Sommige van de bestuurshandelingen waarover wordt geklaagd kunnen ook worden aangevochten door middel van het indienen van een bezwaarschrift. Onderzoeksvragen 3a t/m 3d stellen dat aan de orde.

- 3a Hoe vaak komt het voor dat in een geschrift zowel een gedraging van een bestuursorgaan (of een gedraging van een onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan werkzame persoon) als een besluit (materieel) aan de orde wordt gesteld?
- 3b Op grond van welke overwegingen wordt daarbij gekozen voor afhandeling als klacht en/of als bezwaar? Welke definitie van het begrip klacht wordt gehanteerd? Is die definitie vastgelegd?
- 3c Wordt bij het maken van een keuze tussen afhandeling als bezwaar en/of klacht ook contact opgenomen met de indiener van het geschrift?
- 3d Wanneer het geschrift als klacht en als bezwaarschrift in behandeling wordt genomen, in hoeverre vindt daarbij coördinatie van de behandeling plaats?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat het regelmatig voorkomt dat bezwaarschriften en klachten gelijktijdig betrekking hebben op dezelfde handeling. Als het al gebeurt, wordt het door de bestuursorganen niet als problematisch of gecompliceerd ervaren. De lijnen tussen klacht- en bezwaarbehandelaars blijken doorgaans kort te zijn, waardoor overleg snel totstandkomt. Samen komt men er dan wel uit. Een brief van een burger bevat wel eens zowel een klacht als een bezwaar. De afhandeling vindt dan doorgaans gescheiden plaats: de klachtbehandelaar handelt de klacht af en de bezwaarcommissie het bezwaar. In een aantal gevallen is een bezwaarcommissie ook aangesteld als klachtcommissie. Ook dan wordt er zowel een beslissing op bezwaar genomen als een oordeel over de klacht uitgesproken. Het horen vindt dan normaal gesproken wel in één keer plaats. Een burger wordt dus niet twee keer opgeroepen om bijvoorbeeld naar het gemeentehuis te komen.

### **8.2.5 De uitkomsten van de klachtbehandeling**

Onderzoeksvragen 4a t/m 4d stellen de uitkomst van de beoordeling van de klacht aan de orde. Wat is het oordeel van bestuursorganen over ontvangen klachten en wordt er ook van klachten geleerd?

- 4a Wat is de uitkomst van de beoordeling van de klacht (toewijzing, afwijzing, andere afdoening)?
- 4b Hoe verhoudt zich het oordeel van de interne klachtafhandeling tot het oordeel dat het resultaat is van de daaropvolgende externe klachtprocedure? In hoeveel gevallen krijgen klagers alsnog (deels) gelijk in een externe klachtprocedure?
- 4c Wat is het leereffect van klachten? Leiden klachten tot aanpassing van de organisatie, de gevolgde procedures, of de cultuur in de organisatie?
- 4d In hoeverre leidt de interne klachtprocedure tot het weghouden van zaken bij externe klachtinstanties? Loopt die filterratio uiteen bij verschillende bestuursorganen?

*Leiden klachten tot een oordeel?*

Een flink deel (ca 40%) van de klachten wordt op informele wijze opgelost. Dat past ook bij hetgeen de wetgever met titel 9.1 Awb voor ogen stond: een laagdrempelige procedure, die partijen snel in gesprek met elkaar zou moeten brengen om waar mogelijk informeel een oplossing te bereiken voor het gerezen geschilpunt. In die gevallen wordt er geen oordeel over de klacht uitgesproken. Eenzelfde aandeel van het aantal klachten (40%) leidt wel tot een oordeel van het bestuursorgaan. Klachten leiden bij gemeenten, zbo's en ministeriële diensten relatief vaak tot een inhoudelijk oordeel. Bij provincies en waterschappen worden klachten vaak afgedaan zonder dat het bestuursorgaan een oordeel behoeft te geven.

De klagers rapporteren andere cijfers (zie tabel 7.15). Volgens hen is het in 70% van de ingediende klachten tot een oordeel gekomen. Dat verschil kan mogelijk te maken hebben met de wijze waarop namen en telefoonnummers van klagers bij de bestuursorganen zijn geselecteerd voor dit onderzoek. Met name die gevallen waarbij de klacht leidde tot een inhoudelijk oordeel, zijn bij het bestuursorgaan geregistreerd. Zoals hiervoor al vermeld, zijn de klachten die informeel worden afgedaan veel minder goed in de administratie van de bestuursorganen terug te vinden. Uit het onderzoek onder de klagers blijkt dat van de klachten waarover een inhoudelijk oordeel is geveld, 40% (deels) gegrond is verklaard. De helft van de respondenten ontving een schriftelijke toelichting op het oordeel, die zij vrijwel allemaal begrijpelijk vonden. Van de 224 geïnterviewde klagers kreeg naar eigen zeggen 18% een of andere vorm van compensatie voor de ondervonden hinder of het ervaren ongemak. Dat was meestal het aanbieden van excuses, in vier van de 41 gevallen ging het om een of andere materiële vorm van compensatie (bloemetje of het kwijtschelden van een (deel van) een boete). Opvallend is dat uit de casestudies bleek dat bestuursorganen veel vaker excuses aanbieden dan strikt genomen verwacht zou worden. Niet alleen gebeurt dat in vrijwel alle gevallen waarin de klager (deels) in het gelijk wordt gesteld, ook bij klachten die ongegrond worden verklaard worden soms toch excuses aangeboden ('voorzover u zich in het contact met onze organisatie onheus bejegend voelt, spijt ons dat en bieden wij u daarvoor onze excuses aan'). In het dossieronderzoek troffen wij voorbeelden aan van bestuursorganen die er in de correspondentie met de klager

in slagen deze op adequate, duidelijke en respectvolle wijze te benaderen. Tegelijkertijd zijn er helaas ook bestuursorganen die daarin minder goed slagen en die de klacht op soms hautaine en onduidelijk geformuleerde wijze van de hand wijzen.

#### *Leereffect*

Leren bestuursorganen van ingediende klachten? Daarop is niet eenvoudig een antwoord te geven. In ieder geval kunnen we vaststellen dat op dit punt tussen bestuursorganen grote verschillen bestaan. Bij sommige, met name de kleinere, bestuursorganen concentreert de klachtbehandeling zich op de behandeling van de voorliggende klacht. Maatregelen die naar aanleiding van de klacht worden getroffen zijn vaak in de afdoeningsbrieven niet terug te vinden. Bij deze bestuursorganen ontbreken in de registratie van de klachten dikwijls ook de conclusies en verbetervoorstellen die naar aanleiding van de klacht worden geformuleerd. Andere bestuursorganen rapporteren wel structureel over de maatregelen die naar aanleiding van ingediende klachten zijn genomen en hebben voor de follow-up daarvan een systematiek.

De informatievoorziening over behandelde klachten aan de organisatie is, zo blijkt uit het enquêteonderzoek, bepaald gebrekkig. Als er iets naar de organisatie wordt teruggekoppeld, gebeurt dat meestal via werkoverleg door de leidinggevende. Dat is althans de waarneming van de klachtcoördinatoren die de enquête hebben ingevuld. Extern wordt over klachten bij gemeenten en provincies meestal gerapporteerd in een burgerjaarverslag. De bestuurders die wij daarover spraken geven aan groot belang te hechten aan die rapportage omdat die informatie geeft over de kwaliteit van de dienstverlening. Dat komt overeen met hetgeen de klachtcoördinatoren daarover in het enquêteonderzoek rapporteerden. Overigens is de interesse van de ambtelijke leiding in de klachtbehandeling volgens de ambtelijke respondenten in het enquêteonderzoek bepaald niet groot: slechts 12% van de leidinggevendenden zou geïnteresseerd zijn in klachten; 82% zou daarin in het geheel niet geïnteresseerd zijn. Die bevinding stemt overeen met de interviews bij de bestuursorganen die in het casestudieonderzoek zijn betrokken. Een gevoel van urgentie bij met name leidinggevendenden wordt nogal eens gemist.

Naast provincies en gemeenten rapporteren de meeste andere bestuursorganen over klachtbehandeling in een jaarverslag. Ongeveer 10% van de bestuursorganen in ons enquêteonderzoek geeft aan niet te voldoen aan artikel 9:12a Awb, waarin de verplichting is opgenomen jaarlijks over de geregistreerde klachten te publiceren.

#### *Door naar de ombudsvoorziening?*

Hoe vaak gaan klagers, nadat hun klacht is behandeld, door naar een externe klachtvoorziening? De telefonisch geïnterviewde klagers gaven aan in 14% van de (deels) ongegrond verklaarde klachten door te zijn gegaan naar een ombudsvoorziening. Uit de casestudies blijkt overigens dat lang niet alle bestuursorganen zich (altijd) houden aan artikel 9:12, lid 2, Awb dat bestuursorganen verplicht in

de afdoeningsbrief een verwijzing op te nemen naar de ombudsman waarbij een klacht kan worden ingediend. Dat lijkt in het onderzoek onder klagers te worden bevestigd. Eén op de vijf respondenten stelt dat het bestuursorgaan hun erop heeft gewezen dat zij eventueel bij een externe ombudsman een klacht kunnen indienen.

### 8.2.6 *Tevredenheid van de klagers*

In hoofdstuk 7 hebben wij uitvoerig gerapporteerd over de oordelen van de klagers over de klachtbehandeling. Ter beantwoording van de onderzoeksvragen 5a t/m 5d komt hierna aan de orde de informatieverstrekking over de klachtprocedure in de ogen van de klagers, het functioneren van de procedure in het licht van die informatie en de vraag of klagers serieus worden genomen. Verder wordt hierna besproken of de klachtbehandeling in de ogen van de klagers heeft geleid tot maatregelen die tot verbetering kunnen leiden. Ten slotte wordt aandacht gegeven aan het oordeel van de klager over het bestuursorgaan na behandeling van de klacht.

- 5a Hoe is de informatieverstrekking over de interne klachtprocedure in de ogen van klagers? Is het onderscheid met de bezwaarschriftprocedure duidelijk?
- 5b Functioneert de klachtprocedure overeenkomstig de daarover verstrekte informatie?
- 5c Vinden klagers dat hun klachten serieus worden genomen en leiden ingediende klachten tot maatregelen die tot verbetering kunnen leiden?
- 5d Is het oordeel van de klager over het bestuursorgaan na behandeling van de klacht gewijzigd? In positieve (vertrouwen – deels – hersteld) of negatieve (wantrouwen toegenomen) zin?

#### *Informatievoorziening*

De meeste klagers geven aan dat het indienen van een klacht hun geen grote moeite heeft gekost (zie tabel 7.6). Voor 20% van de klagers kostte het indienen van de klacht wel grote moeite. Dat een klacht kon worden ingediend vinden veel klagers vanzelfsprekend (36%), ze hebben het gewoon gedaan zonder dat ze daarover ergens informatie hebben gevonden. Meer dan de helft van de klagers krijgt die informatie aangereikt in een folder, op de website of door een mededeling van een medewerker. Na het indienen van de klacht zijn de klagers geïnformeerd over de klachtbehandelaar (65%), over de termijn (47%), en over het horen (39%). Meer dan een kwart van de klagers geeft aan niets over de procedure te hebben gehoord (zie tabel 7.8). Tussen de bestuursorganen is met name op dit punt sprake van verschil: politie en justitie informeren minder goed over de procedure. De meeste klagers waren tevreden over de verstrekte informatie (52%), die ze toereikend vonden (62%).

#### *Oordeel over de klachtbehandelaar*

De klagers voelden zich in meerderheid (51%) serieus genomen door de klachtbehandelaar, die naar hun oordeel voldoende tijd (65%) nam en hen vriendelijk bejegende (56%). Over deskundigheid (43% positief) en objectiviteit (41% positief) was men relatief minder goed te spreken (zie tabel 7.14).

### *Tevredenheid over de procedure*

Ruim de helft van de klagers is ontevreden (54%) over de gevolgde procedure. Een grote minderheid (35%) is echter wel tevreden. Het meest tevreden zijn de klagers bij de uitkeringsinstanties (45%). Het meest ontevreden zijn de klagers bij politie en justitie (63%). Zoals verwacht is er een zwak verband tussen (on)tevredenheid en de (on)gegrondheid van de klacht: wanneer de klacht gegrond is, is het oordeel positiever (tabel 7.17). De verwachtingen die de klagers tevoren koesterden over de klachtbehandeling komen niet uit. Van de klagers die meenden dat klagen effect zou hebben, stelt slechts 10% vast dat de dienstverlening daadwerkelijk is verbeterd (zie tabel 7.18).

### *Vertrouwen in bestuursorganen*

Het vertrouwen van de klagers in het bestuursorgaan is als gevolg van de klachtbehandeling slechts in een kleine 10% van de klachten toegenomen. Meestal is het vertrouwen juist afgenomen (46%) of gelijk gebleven (47%). Hoewel de klagers dus niet erg tevreden zijn over de klachtprocedure, hetgeen ook blijkt uit het gemiddelde cijfer dat de klachtbehandeling krijgt, namelijk een 4,7, zegt de overgrote meerderheid (82%) toch opnieuw een klacht te zullen indienen in een toekomstig geval.

## **8.3 VERONDERSTELLINGEN EN DOELSTELLINGEN**

In hoofdstuk 3 is een aantal veronderstellingen geformuleerd over het functioneren van het klachtrecht die in deze paragraaf zullen worden besproken. Centraal in deze paragraaf staat de mate waarin – op basis van de bevindingen van het onderzoek – de doelstellingen van het intern klachtrecht in de praktijk uit de verf komen. In hoofdstuk 3 zijn de functies van het intern klachtrecht genoemd; de genoegdoeningsfunctie, het beginsel van de dienende overheid (de legitimiteitsfunctie) en de leerfunctie.

De functie van genoegdoening is van belang voor de individuele burgers die met een klacht bij het bestuursorgaan aankloppen. Door de behandeling van hun klacht kunnen zij genoegdoening krijgen voor de – in hun ogen – onvoldoende dienstverlening van dat bestuursorgaan. Het idee is dat de burger iets opschiet met het indienen van een klacht. Uit het publieksonderzoek blijkt echter dat burgers dit helemaal niet zo ervaren. Ook de motieven om een klacht in te dienen hebben hierop geen betrekking. Klagers dienen vooral klachten in om de organisatie op fouten te wijzen, deze in staat te stellen daaraan iets te doen en om te voorkomen dat anderen hetzelfde overkomt. De gedachte dat geklaagd wordt vanuit de verwachting dat de klager er zelf iets mee opschiet wordt in het onderzoek onder klagers niet bevestigd.

Het beginsel van de dienende overheid – ook wel de legitimiteitsfunctie – brengt met zich dat het voeren van de klachtprocedure zorgvuldig gebeurt. Door het zorgvuldig behandelen van grieven van burgers over het gedrag van de overheid kan de grief worden weggenomen en het vertrouwen – en daarmee de legitimiteit – van de

overheid hersteld worden. Uit de dieptestudie bij de bestuursorganen is gebleken dat de vereiste zorgvuldigheid niet altijd aanwezig is. In hoofdstuk 7 is beschreven dat het onderzoek onder klagers laat zien dat het vertrouwen van maar zeer weinig klagers wordt hersteld door de klachtbehandeling. Het vertrouwen is grotendeels gelijk gebleven of gedaald.

Van klachten valt te leren. De derde onderscheiden functie van het interne klachtrecht is de leerfunctie. Uit het publieksonderzoek is naar voren gekomen dat de belangrijkste redenen voor klagers om klachten in te dienen zijn dat de organisatie zich bewust wordt van (structurele) fouten en deze herstelt. Uit de dieptestudie en de typering van bestuursorganen is naar voren gekomen dat maar heel weinig bestuursorganen erin slagen om te leren van klachten.

Al met al wordt duidelijk dat het intern klachtrecht de drie onderscheiden functies op dit moment onvoldoende of niet vervult. Waardoor komt dit? Worden aan het interne klachtrecht functies toegedicht die het niet kan vervullen? Of schort het aan de praktische invulling? Elsschot schreef: tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren. Staat aan het vervullen van de drie onderscheiden functies van het klachtrecht de wet in de weg? Of zijn het de praktische bezwaren die hier voor problemen zorgen? Knelpunten die in de praktijk van het klachtrecht worden ondervonden hangen vooral samen met de toepassing van het intern klachtrecht in de uitvoeringspraktijk. Voor met name de leerfunctie en het beginsel van de dienende overheid is dit van groot belang. Naarmate men in de uitvoering meer steken laat vallen, kan het bestuursorgaan ook minder leren van klachten en kan het vertrouwen van de burger niet hersteld worden. De inhoud van de wettelijke regeling lijkt geen verklaring te zijn voor de beperkte doelbereiking van het klachtrecht.

#### 8.4 KNELPUNTEN

Onderzoeksvraag 6 betreft de knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht. De klachtfunctionarissen die aan het enquêteonderzoek hebben deelgenomen zijn behoorlijk tevreden over titel 9.1 Awb. Het gemiddelde cijfer dat aan de regeling wordt toegekend is 7,6. Dat neemt niet weg dat één op de tien functionarissen (12%) aangeeft dat er verbeteringen mogelijk zijn in de regeling. De klachtfunctionarissen die we hebben gesproken in het diepteonderzoek formuleren een aantal knelpunten, waarover in hoofdstuk 6 uitvoerig is gerapporteerd. In de eerste plaats missen sommige klachtbehandelaars een omschrijving van het *begrip klacht*. Bij een aantal bestuursorganen worstelt men om die reden met de afbakening tussen klachten en meldingen. Daaruit vindt men soms een uitweg door een definitie in de eigen regeling op te nemen of door in de praktijk aansluiting te zoeken bij de term *gedraging* uit de wet.

Een tweede knelpunt dat door onze gesprekspartners bij de bestuursorganen naar voren wordt gebracht, betreft de *hoorplicht* die geldt in het kader van de behandeling van klachten. Men heeft met name moeite met horen in die zaken

waarin de klacht gegrond wordt verklaard. Een enkel bestuursorgaan probeert in die gevallen onder het horen uit te komen door aan het oordeel over de klacht de term ‘kennelijk’ toe te voegen; dan zou van het horen afgezien kunnen worden.

Een derde knelpunt dat onze gesprekspartners rapporteren, betreft het halen van de *termijnen*. Bestuursorganen hebben vaak moeite de Awb-termijnen (zes weken, of tien weken bij inschakeling van een klachtadviesinstantie; beide te verdagen met ten hoogste vier weken) te halen. Dat de mogelijkheid ontbreekt om met instemming van de indiener van de klacht tot verder uitstel te besluiten – hetgeen overeenkomstig artikel 7:10, vierde lid, Awb wel mogelijk is bij de behandeling van bezwaarschriften – beschouwt een aantal van onze gesprekspartners als een knelpunt.

Ook in het dossieronderzoek is een aantal knelpunten in de toepassing van de regeling intern klachtrecht aan de orde gekomen. Een belangrijk probleem betreft de *registratie* van de ingediende klachten. Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever handelen sommige bestuursorganen ingediende klachten zoveel mogelijk informeel af. Aan het dossieronderzoek en de uitkomsten van het enquêteonderzoek onder zowel bestuursorganen als klagers ontlenen wij twijfel over de vraag of de klacht wel wordt geregistreerd in die gevallen waarin de klacht informeel wordt afgedaan, en er dus geen afdoeningsbrief wordt opgesteld. Gebrekkige registratie is met name nadelig voor het leereffect van ingediende klachten. Wanneer immers niet zichtbaar is waarover en in welke aantallen wordt geklaagd, is de prikkel om tot aanpassing van de dienstverlening te komen minder sterk.

Een tweede knelpunt dat uit het diepteonderzoek naar voren kwam, betreft de *positie van de aangeklaagde*. Volgens artikel 9:9 Awb ontvangt degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, een afschrift van het klaagschrift. Bij lang niet alle klachten is sprake van een aangeklaagde, maar in die gevallen waarin wel een concrete persoon kan worden aangewezen, wordt deze veelal niet in het bezit gesteld van een afschrift van het klaagschrift.

Het derde knelpunt uit het diepteonderzoek betreft de *verslaglegging van het horen*. Volgens artikel 9:10, derde lid, Awb moet van het horen verslag worden gemaakt. In het dossieronderzoek werd regelmatig geen verslag van het horen aangetroffen.

## 8.5 AANBEVELINGEN

De eerste opmerking die wij op basis van het voorgaande in dit hoofdstuk willen maken is dat wij *geen* aanleiding zien voor aanpassing van de wet op het punt van het intern klachtrecht. Wellicht is dit daarmee de eerste wetsevaluatie waarin uitdrukkelijk geen wetswijziging wordt voorgesteld. Dat neemt niet weg dat wij hierna wel verschillende aanbevelingen formuleren, gericht op de verbetering van het functioneren van de regeling in de bestuurspraktijk. Daarmee zijn de



aanbevelingen dus in de eerste plaats bedoeld voor bestuursorganen die te maken hebben met de behandeling van klachten.

**Aanbeveling 1:** De cultuur binnen bestuursorganen rond het klachtrecht behoeft verbetering; klagen moet bij bestuursorganen in de sleutel komen te staan van verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Uit het dossieronderzoek, de gesprekken en schriftelijke vragenlijst blijkt dat niet alle klachtfunctionarissen het gevoel hebben dat hun collega's en leidinggeven-den het nut van een goede klachtbehandeling zien. Het is niet zo dat de klacht-functionarissen worden tegengewerkt, maar een gevoel van urgentie en het toe-kennen van prioriteit aan klachtbehandeling is afwezig. Ook voelen medewerkers zich soms in hun functioneren bedreigd door ingediende klachten. Als in een organisatie ook nog een cultuur van 'afrekenen' heerst, hebben medewerkers de neiging fouten en klachten daarover te verdoezelen. Het gebrek aan draagvlak in de organisatie voor de behandeling van klachten vertaalt zich ook in de manier waarop klachtfunctionarissen de klagers benaderen. De terughoudendheid die wij bespeuren bij het snel en rechtstreeks zoeken van contact met de klager kan deels verklaard worden door het gebrek aan steun vanuit de organisatie. Aan de andere kant blijkt dat, naarmate binnen de organisatie serieuzer is nagedacht over de wijze waarop de behandeling van klachten vormgegeven kan worden, de klachtbehandeling beter verloopt.

In de gehele organisatie moet een gevoel van urgentie leven, omdat voor een goede klachtbehandeling inspanningen van de gehele organisatie gevergd wor-den. Op managementniveau moet worden nagedacht over de meerwaarde van klachten en klachtbehandeling, de invulling van het proces en de wijze waarop van klachten geleerd kan worden. Bovendien moet op managementniveau beslo-ten worden of en hoeveel mensen vrij gemaakt worden voor de klachtbehande-ling en heeft het management een voorbeeldfunctie voor de rest van de organisa-tie. Het herkennen van en in ontvangst nemen van klachten wordt gedaan door de medewerkers die contact met het publiek hebben, bijvoorbeeld doordat zij werkzaam zijn in een baliefunctie, of telefonisch contacten onderhouden. Ook alle andere medewerkers die (incidenteel) contact met burgers onderhouden, moeten zich realiseren dat burgers – ook over het contact met hen – klachten kunnen hebben. Om van klachten te kunnen leren moet elke medewerker zich realiseren dat een klacht over hem, zijn werk of zijn afdeling, een aanwijzing kan zijn dat de *dienstverlening* van het bestuursorgaan beter kan. Een goede klachtpro-cedure, waarbij het bestuursorgaan leert van klachten, staat of valt met het belang dat de organisatie hecht aan de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee met de *cultuur* van de organisatie. De effectiviteit van het klachtrecht – en de meer-waarde van de overige aanbevelingen – hangt dan ook sterk samen met de hou-ding die (de leden van) de organisatie op dit punt kiezen.

Bij het voorgaande past dat bestuursorganen hun klanten ook adequaat informe-ren over de mogelijkheid een klacht in te dienen. De klant van het bestuursor-

gaan moet weten dat het kan, maar moet ook worden geïnformeerd over de meerwaarde van klagen bij het bestuursorgaan. Dat betekent dat bestuursorganen periodiek in een informatiecampagne bekendheid geven aan het intern klachtrecht. En als een klacht wordt ingediend, dient de klager in de ontvangstbevestiging te worden gewezen op de procedure die daarbij wordt gevolgd en de termijnen die daarbij gelden.

**Aanbeveling 2:** Verbeter de procedures, maar behoud en versterk de informele afdoening.

De Awb bevat een minimumregeling voor het afdoen van klachten. De bedoeling van de wetgever was een informele afdoening van klachten mogelijk te maken. Voorkomen moest worden dat de klachtprocedure – net als de bezwaarprocedure – zou bureaucratiseren en formaliseren. Om te voorkomen dat een eens ingediende klacht het gehele formele traject moet doorlopen, heeft de wetgever artikel 9:5 Awb opgenomen. Wanneer een klacht naar tevredenheid van de burger is afgehandeld, kan de klachtprocedure stoppen. Sommige bestuursorganen maken enthousiast gebruik van deze mogelijkheid (al dan niet bewust), andere willen elke klacht formeel afdoen.

Ruwweg zijn er drie varianten te onderscheiden. Er zijn bestuursorganen die alle klachten eerst informeel – bijvoorbeeld via bemiddeling of een op schrift gestelde toelichting – proberen op te lossen. Wanneer ze daar niet in slagen, wordt de klacht vervolgens toegelaten tot de formele procedure. In de tweede variant worden klachten meteen in de formele procedure toegelaten, maar worden de eerste dagen of weken van de formele procedure gebruikt om alsnog tot een informele oplossing te komen. Wanneer dat niet lukt, spreekt het bestuursorgaan uiteindelijk zijn oordeel uit. In de derde variant worden klachten meteen via de volledige formele procedure afgedaan. Wat we ook hebben gezien zijn klachten die eigenlijk niet behandeld worden. Als reactie op een klacht stuurt het betreffende bestuursorgaan een brief met een toelichting. Daarmee is voor hem de kous afgedaan.

Hoewel informele klachtbehandeling op een aantal plaatsen geschiedt, zijn nog lang niet alle bestuursorganen zo ver. Vooral het pakken van een telefoon om even snel contact met de klager op te nemen is een lastige horde voor veel klachtbehandelaars. Toch blijkt dat in de praktijk een uiterst effectieve wijze van klachtbehandeling te zijn. Klagers zijn vaak *aangenaam verrast* als een klachtbehandelaar kort nadat ze een klacht hebben ingediend telefonisch contact opneemt. Dat geldt zeker voor grotere ministeriële diensten en zbo's, waar burgers soms oprecht verbaasd zijn dat ze zomaar een echt mens van de betreffende organisatie aan de lijn hebben. Klachten kunnen dan vaak ter plekke worden afgedaan. Eén van de zbo's die als casestudy is onderzocht, gaf aan dat minstens tweederde van de klachten op die manier direct afgehandeld kon worden. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten: de burger is tevreden en het bestuursorgaan kan met één tele-

foontje (en wellicht nog een schriftelijke bevestiging van het besprokene) een klacht afdoen.

Een dergelijke werkwijze kan dus alleen maar gestimuleerd worden.

**Aanbeveling 3: Organiseer klachtbehandeling in de staf.**

Klachten kunnen in de lijn (een vakafdeling, dienst of sector die met een bepaalde inhoudelijke taakuitvoering is belast) of door de staf (een onderdeel van de organisatie waar ondersteunende taken op het terrein van onder meer personele, financiële of juridische zaken worden behartigd) worden afgedaan. Bestuursorganen hebben voor een verschillende inrichting gekozen. Er zijn organisaties waar de afdoening volledig gecentraliseerd is. De klachten worden centraal ontvangen, geregistreerd en afgedaan door centrale fulltime klachtfunctionarissen. Daartegenover staan organisaties waar klachtbehandeling vrijwel volledig decentraal is georganiseerd. Meestal worden klachten dan afgehandeld door de leidinggevende van degene waarover geklaagd is. Als er een klachtfunctionaris is, ontvangt deze slechts afschriften van stukken ten behoeve van een rapportage. Er wordt eventueel over een individueel geval overlegd. Ook troffen we een mix van het bovenstaande aan: er is een stevige centrale klachtfunctionaris die de klacht in ontvangst neemt. Vervolgens zet hij de klacht uit bij de vakinhoudelijke diensten, maar hij houdt wel zelf de vinger aan de pols.

Er zijn verschillende redenen om voor één van de mogelijkheden te kiezen. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat de positionering van de klachtbehandeling in de staf de beste garanties biedt voor lerend vermogen en kwalitatief goede klachtbehandeling. Slechts twee van de 22 bestuursorganen uit het diepteonderzoek die de klachtbehandeling in de lijn hebben georganiseerd, scoren op (één van) deze aspecten voldoende. De acht andere organisaties die de klachtbehandeling in de lijn organiseren, scoren onvoldoende, terwijl de organisaties die klachtbehandeling in de staf organiseren allemaal voldoende scoren.

Wanneer klachten niet door het bestuursorgaan zelf, maar door een ondergeschikte ambtenaar worden afgedaan, is het van belang dat het mandaat voor behandeling en beoordeling van klachten juridisch juist verleend wordt. Op dit punt behoeft de praktijk duidelijk verbetering, zo kunnen wij naar aanleiding van ons diepteonderzoek constateren.

**Aanbeveling 4: Bestuursorganen moeten de klachtregistratie en de terugkoppeling van de registratie naar de organisatie verbeteren, met het oog op de leereffecten van de klachtbehandeling.**

Eén van de redenen om het klachtrecht in de Awb op te nemen was het idee dat bestuursorganen van klachten kunnen leren. Of nu werkelijk van klachten geleerd wordt, is lastig vast te stellen. Bij met name de kleinere bestuursorganen lijkt klachtbehandeling slechts te bestaan uit het afdoen van de voorliggende,

individuele klacht. In de brieven aan klager is niet terug te vinden wat de oorzaak van de klacht was en of maatregelen zijn getroffen om een volgende keer een dergelijk voorval te voorkomen. Ook in interne stukken of in het klachtregistratiesysteem zijn conclusies niet altijd terug te vinden. Redenen daarvoor zijn divers; het systeem wordt niet (juist) ingevuld of gebruikt, conclusies worden zo algemeen gesteld dat niet na te gaan is of ze ook daadwerkelijk opgevolgd zijn en soms worden eenvoudigweg geen conclusies getrokken of verbetervoorstellen gedaan. Wanneer deze wel gedaan worden, is het vervolgens ook nog de vraag of deze voorstellen overgenomen en geïmplementeerd worden.

Het centrale probleem hier is de gebrekkige registratie van ingediende klachten. Klachten die informeel worden afgedaan, worden vaak niet geregistreerd, conclusies die naar aanleiding van een klacht worden geformuleerd, worden ook vaak niet centraal opgeslagen. Daarmee ontbreekt een stevige basis voor het leren van ingediende klachten. Wij bevelen bestuursorganen daarom dringend aan de registratie en de terugkoppeling van de geregistreerde informatie aan de organisatie sterk te verbeteren.

**Aanbeveling 5:** De mogelijkheid van telefonisch horen van de klager zou vaker nadrukkelijk onder de aandacht moeten worden gebracht.

Wanneer een klacht niet naar tevredenheid van de klager kan worden afgedaan ex artikel 9:5 Awb, moet het bestuursorgaan een onderzoek uitvoeren. Onderdeel van dat onderzoek is volgens artikel 9:10 Awb het horen van de klager. Uit de gesprekken die we met verschillende bestuursorganen voerden, blijkt dat de hoorplicht zoals die is neergelegd in de Awb, niet altijd naar tevredenheid functioneert. Vooral bij bestuursorganen die een groot aantal klachten ontvangen, wordt deze hoorplicht niet altijd nageleefd. Klagers die een klacht indienen waarvan op het eerste oog al duidelijk is dat de klacht gegrond wordt verklaard, krijgen geen uitnodiging voor een hoorsessie. Wat ook nog wel eens wil gebeuren, is dat klagers niet in staat of bereid zijn om naar het bestuursorgaan te reizen voor een hoorsessie. Van de mogelijkheid om klagers telefonisch te horen wordt niet altijd gebruikgemaakt, terwijl deze vorm van horen beter uitvoerbaar is. Voor klagers die ver weg wonen of de kosten voor de reis niet kunnen opbrengen, is telefonisch horen een mogelijkheid om toch hun stem te laten horen. Wij bevelen dan ook aan dat bestuursorganen meer dan op dit moment de klant de mogelijkheid aanbieden om langs telefonische weg te worden gehoord. Uiteraard past daarbij de kanttekening dat de klager niet moet worden overvallen door een onverwacht telefoongesprek.

Onze gesprekspartners bij de bestuursorganen dringen erop aan artikel 9:10, lid 2, Awb in die zin te wijzigen dat van het horen van de klager kan worden afgezien wanneer aan de klacht volledig tegemoet wordt gekomen. Wij zijn van mening dat dit niet nodig is. De hoorplicht bij terechte klachten kan ook vervallen wanneer de klager tevreden is over de behandeling van zijn klacht, in de zin van artikel 9:5 Awb. Verder geeft het huidige artikel 9:10, lid 2, Awb ook al een moge-

lijkheid om van het horen af te zien, namelijk wanneer de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn recht te worden gehoord.

*Aanbeveling 6:* In titel 9.1 Awb moet geen definitie van het begrip ‘klacht’ worden opgenomen. Klachtcoördinatoren moeten in onderlinge afstemming die omschrijving verder afbakenen, afhankelijk van de omstandigheden.

In de Awb staat op dit moment geen definitie van het begrip ‘klacht’. In principe zijn alle uitingen van ongenoegen aan te merken als klacht – als ze ten minste niet als bezwaarschrift kunnen worden aangemerkt. In de praktijk blijkt dat er naast de grens met bezwaarschriften, vaak ook een grensvlak met meldingen is. Veel bestuursorganen, met name gemeenten en waterschappen, hebben een meldpunt (of iets vergelijkbaars) waar zaken als kapotte straatverlichting en losliggende stoeptegels gemeld kunnen worden. Het onderscheid met klachten is in de Awb niet erg scherp gemaakt.

Uit de gesprekken die wij voerden blijkt dat een aantal klachtfunctionarissen behoefte heeft aan een definitie van het begrip ‘klacht’. Een aantal bestuursorganen heeft er zelf voor gekozen om in hun eigen regeling een definitie op te nemen. Het opnemen van een definitie in een eigen regeling vloeit soms ook voort uit de moeilijkheden die medewerkers hebben bij het herkennen van klachten. Door vast te leggen wanneer een uiting van ongenoegen als klacht moet worden aangemerkt, hoopt men ook meer klachten als zodanig te herkennen.

Wij pleiten er niet voor in de Awb een definitie van het begrip ‘klacht’ op te nemen. Daarvoor is de praktijk te veelvormig en zijn klachten te casuïstisch. Gelet op het gebrek aan houvast waarmee klachtfunctionarissen te kampen hebben, past wel een pleidooi voor begripsverkenning en -afbakening door middel van cursussen en workshops.

*Aanbeveling 7:* Stel geen eigen regeling vast, maar werk met de bepalingen uit de Awb.

In de Awb zijn de minimumvereisten voor de klachtbehandeling vastgesteld. Uit dit onderzoek is gebleken dat vrijwel alle bestuursorganen een eigen regeling voor klachtbehandeling vaststellen. Ons dringende advies is om geen eigen regelingen vast te stellen. Het vaststellen van een eigen regeling waarin de regeling uit de Awb (onvolledig of net iets anders) wordt overgenomen schept onduidelijkheid, terwijl de toegevoegde waarde minimaal is. Wanneer slechts een deel van de Awb-regeling wordt overgenomen, dient de klager van beide regelingen kennis te nemen. Daar komt bij dat, wanneer er wijzigingen in de Awb worden aangebracht, alle eigen regelingen aangepast moeten worden. Dit levert veel werk op en resulteert mogelijk in fouten. Wanneer in de organisatie toch behoefte bestaat aan een regeling waarin de procedure en de taakverdeling zijn omschreven, pleiten we voor het gebruik van interne werkinstructies en/of procesbeschrijvingen in plaats van verordeningen of beleidsregels.

## Summary

### *The statutory rules*

This study is part of a wider study evaluating the operation of the General Administrative Law Act (Awb) in the Netherlands and is concerned specifically with the handling of complaints by administrative authorities. Part 9.1 of the Act (Awb) deals with complaints. The procedure provided for in the Act is an 'internal' procedure and should be distinguished from an 'external' procedure where complaints about administrative authorities are subject to review by an external authority. The Act lays down minimum requirements for the handling of complaints by administrative authorities. Authorities may employ more extensive procedures, as long as the minimum requirements are fulfilled.

Under the Act, any person can submit a complaint about the conduct of an administrative authority (art. 9:1 Awb), and that authority is then required to deal with the complaint in a proper manner. If the complaint has been submitted in writing and meets certain requirements, the authority must observe certain rules when dealing with it. Thus, for example, receipt of the complaint must be confirmed (art. 9:6 Awb), the complaint must be dealt with by a person who was not involved in the complaint (art. 9:7 Awb), and the complainant must normally be heard (art. 9:10 Awb). Article 9:5 of the Act contains an important provision: if an administrative authority has dealt with a complaint to the satisfaction of the complainant the remaining obligations of the Act need no longer be fulfilled. If it is not possible to deal with the complaint quickly and informally, the administrative authority must follow the procedure set out in Article 9:12 Awb. This means that the complainant must be notified of the outcome of the investigation of the complaint and of any conclusions the administrative authority reaches in that respect.

Administrative authorities may, if they desire, appoint an advisory committee. This is provided for in Part 9.1.3 of the Act, which is optional.

### *Research question*

The internal complaints procedure has been in operation since 1 January 1999. This evaluation study presents a picture of how administrative authorities deal with complaints in practice. The key questions were:

How does the internal complaints procedure provided for by the Act function; are the aims envisaged by the legislature achieved; what problems arise in practice; and is there any reason to adapt the procedure and/or its implementation in practice?

The questions the study specifically addressed were the following:

- How do administrative authorities implement the procedure?
- How are complaints dealt with in practice?
- Is there an overlap between the complaints procedure and the appeals procedure?
- What are the outcomes and effects of the complaints procedure?
- Are complainants satisfied with the complaints procedure?
- Are there any problems concerning the operation of the internal complaints procedure?

### ***Research design***

Various research methods were used. In addition to studying relevant literature, we sent a written questionnaire to 224 administrative authorities (water boards, municipalities, provincial authorities, independent administrative authorities and government departments). Of these 116 were returned. The outcomes of this broad study were refined by interviewing complaints officers at 22 administrative authorities and studying dossiers at these same administrative authorities. In addition, telephone interviews were held with 224 individuals who had submitted a complaint to an administrative authority. Finally, the research results were presented to experts at an expert meeting in order to determine whether they were tenable.

### ***Functions of the complaints procedure***

In the Explanatory Memorandum to the bill on the internal complaints procedure, three functions were attributed to the procedure. The first was to enable individuals who feel they have not been properly treated by an administrative authority to obtain satisfaction from the administrative authority. In addition, the complaints procedure is a concrete application of the right to good administration. Dealing properly with complaints is a form of administrative propriety and reflects fundamental principles of law. Finally, complaints provide the administrative authority with important information about the quality of its service. It can learn from complaints how to improve its service. In this sense, the complaints procedure also fulfils a teaching function.

### ***Findings***

From the broad study it emerged that the number of complaints administrative authorities receive varies greatly and depends on size of the workforce expressed as a number of full-time employees. It also emerged that heads of department are often not interested in how complaints are dealt with.

The follow up presented a detailed picture of the way 22 administrative authorities disposed of complaints. It emerged that there are great differences in the way complaints are dealt with. Many administrative authorities find it difficult to meet the time limits laid down in the Act, while there are others receiving relatively

large numbers of complaints that nevertheless meet the time limits relatively easily. It also emerged that administrative authorities differ among themselves concerning the extent to which they make proper use of the possibility of disposing of complaints informally with the aid of section 5 of the Act.

We analysed the quality of complaints disposal and the learning capacity of administrative authorities. Many administrative authorities did not dispose of complaints adequately or learn from complaints. Administrative authorities where the complaints procedure was in order and which did learn from complaints had organised the disposal of complaints in a staff department or a complaints advice service. The size of the workforce of the administrative authority also seems to be a factor influencing the quality of complaints disposal.

From the telephone interviews it emerged that complainants' primary aim when they submitted a complaint was not to obtain satisfaction. They hoped that the organisation would learn from its mistakes and that others would be spared similar experiences. It was also interesting to note that individuals regard it as self-evident that complaints can be submitted. Individuals submit complaints even when they have not received any information about the complaints procedure from the administrative authority. Finally, it emerged that although their faith in the administrative authority was not restored by the complaints procedure, or only to a limited extent, the vast majority would submit a complaint again.

### ***Recommendations***

All in all, the conclusions of the study are that the internal complaints procedure does not function in the way the legislature intended in a number of respects. That said, it is not primarily the statutory procedure that gives rise to problems but the way administrative authorities implement the procedure in practice. The main problem is that the organizational culture is often not geared to improving the quality of service. Organisations which do give the handling of complaints a clear place in the organisation turn out to invest in identifying and disposing of complaints, and in registering and evaluating them. These organisations also learn from complaints. Other organisations, by contrast, regard the disposal of complaints as a formality, from which they learn little or nothing, and their complaints procedures tend to be bureaucratic and formalistic.

On the basis of these findings, our primary recommendation is that means should be sought to strengthen support for complaints disposal within the administrative authorities. For this it is necessary for perceptions to change so that complaints resolution becomes part of an aim to improve the quality of service. As regards the actual disposal of complaints, this would mean that more should be done to resolve complaints informally, that complainants should be approached quickly and directly after they have made their complaint, that complaints should be properly registered and lessons drawn from complaints. The



study shows that this can be best ensured if the handling of complaints is transferred from the line to a staff department.

## Literatuur

Barendrecht e.a. 2004

M. Barendrecht, A. Klijn, A. Brenninkmeijer, F. Bruinsma, C. de Dreu, R. Eshuis, N. Huls, L. De Groot-van Leeuwen, F. Leeuw, F. van Tulder, B. van Velthoven, *Balanceren en vernieuwen, een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak, 2004

Beerten e.a. 1996

M.S. Beerten, J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, F.M. Noordam, F.W. Verbaas, *Aspecten van financiële beschikkingsverlening. Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996

Ten Berge 2006

J.B.J.M. ten Berge, De ombudsman en de beschikking omringende gedragingen, *Gemeentestem*, jrg. 156, nr.7243, 2006, p. 9-12

Black 1976

D. Black, *The behaviour of Law*, New York/San Fransisco/Londen: Academic Press, 1976

Borman 2003

T.C. Borman, *Tekst en commentaar. Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 2003, p. 512-513

Bos 1998

K.J. Bos, *Naar een behoorlijke klachtenprocedure bij gemeenten*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 1998 (afstudeerscriptie)

Erin Research inc. 1998

Erin Research inc., *Citizens First*, Canada: Canadian Centre for Management and Development, 1998

De Graaf 2005

K.J. de Graaf, Mediation en bestuursrecht?, *Openbaar bestuur*, jrg. 15, nr. 8, 2005, p. 33-36.

Galanter 1986

M. Galanter, Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, *Law & Society Review*, jrg. 18, nr. 9, 1986, p. 95-160

Gerrits-Janssens 1994

M.P. Gerrits-Janssens, *Behoorlijke klachtbehandeling: contouren van een geharmoniseerd klachtprocesrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994

Gerrits-Janssens 2001

M.P. Gerrits-Janssens, *Klachtrecht onder de Awb*, Deventer: Kluwer, 2001

Griffiths 1983/5

J. Griffiths, The general theory of litigation - a first step, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 1983/5

Herweijer e.a. 1998

M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, *Beleid en recht*, in: A. Hoogerwerf, M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 1998, p. 289-306

Laemers e.a. 2002

M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen, *De implementatie van hoofdstuk 9 Awb bij bestuursorganen: de stand van zaken*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, 2002

Van Montfort e.a. 2000

A.J.G.M. van Montfort, G.H.M. Tromp, *Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure*, *Beleidswetenschap*, jrg. 14, nr. 4, 2000, p. 340-358

Van Montfort 2006

A.J.G.M. van Montfort, *Klachtvoorzieningen*, in: L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Deel 2 (Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht)*, Den Haag, BJu, 2e druk, 2006, p. 331-353

Riezebos 2001

C. Riezebos, *Publiekrechtelijk klachtrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2001

Van Velthoven 2004

B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *De geschilbeslechtsingsdelta*, Den Haag, BJu, 2004

Kamerstukken

*Kamerstukken II* 1997/1998, 25 837, nr. 3

*Kamerstukken II* 2004/2005, 29 934, nrs. 1-3

*Kamerstukken II* 2005/2006, 29 934, nr. 16

*Kamerstukken II* 2005/2006, 30 435, nrs. 1-3

## Bijlage 1 Tekst van titel 9.1 Awb

### Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling

#### Titel 9.1 Klachtbehandeling door een bestuursorgaan

##### Afdeling 9.1.1 Algemene bepalingen

###### *Artikel 9:1*

- 1 Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.
- 2 Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.

###### *Artikel 9:2*

Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.

###### *Artikel 9:3*

Tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan kan geen beroep worden ingesteld.

##### Afdeling 9.1.2 De behandeling van klaagschriften

###### *Artikel 9:4*

- 1 Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikelen 9:5 tot en met 9:12 van toepassing.
- 2 Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:
  - a de naam en het adres van de indiener;
  - b de dagtekening;
  - c een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.
- 3 Artikel 6:5, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

###### *Artikel 9:5*

Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.

*Artikel 9:6*

Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk.

*Artikel 9:7*

- 1 De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan.

*Artikel 9:8*

- 1 Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:
  - a waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
  - b die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
  - c waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
  - d waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld;
  - e die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
  - f zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.
- 2 Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.
- 3 Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Artikel 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

*Artikel 9:9*

Aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, wordt een afschrift van het klaagschrift alsmede van de daarbij meegezonden stukken toegezonden.

*Artikel 9:10*

- 1 Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.
- 2 Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.
- 3 Van het horen wordt een verslag gemaakt.

*Artikel 9:11*

- 1 Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of – indien afdeling 9.1.3 van toepassing is – binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.
- 2 Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.

*Artikel 9:12*

- 1 Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.
- 2 Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.

*Artikel 9:12a*

Het bestuursorgaan draagt zorg voor registratie van de bij hem ingediende schriftelijke klachten. De geregistreerde klachten worden jaarlijks gepubliceerd.

**Afdeling 9.1.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure***Artikel 9:13*

De in deze afdeling geregelde procedure voor de behandeling van klachten wordt in aanvulling op afdeling 9.1.2 gevolgd indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.

*Artikel 9:14*

- 1 Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten.
- 2 Het bestuursorgaan kan de persoon of commissie slechts in het algemeen instructies geven.

*Artikel 9:15*

- 1 Bij het bericht van ontvangst, bedoeld in artikel 9:6, wordt vermeld dat een persoon of commissie over de klacht zal adviseren.
- 2 Het horen geschiedt door de in artikel 9:14 bedoelde persoon of commissie. Indien een commissie is ingesteld, kan deze het horen opdragen aan de voorzitter of een lid van de commissie.
- 3 De persoon of commissie beslist over de toepassing van artikel 9:10, tweede lid.
- 4 De persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan. Het rapport bevat het verslag van het horen.

*Artikel 9:16*

Indien de conclusies van het bestuursorgaan afwijken van het advies, wordt in de conclusies de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies meegezonden met de kennisgeving, bedoeld in artikel 9:12.

## **Bijlage 2 Samenstelling van de begeleidingscommissie**

De heer prof. mr. J.B.J.M. ten Berge (voorzitter, Universiteit Utrecht)

De heer mr. T.C. Borman (Ministerie van Justitie)

De heer mr. M.A.P. Haddink (Nationale ombudsman)

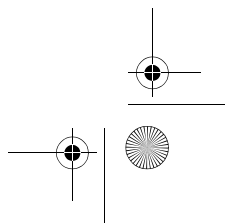
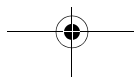
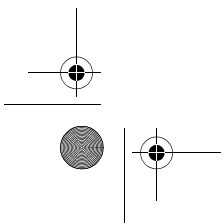
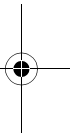
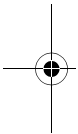
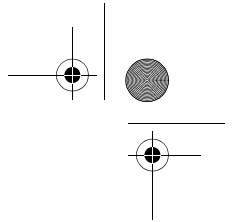
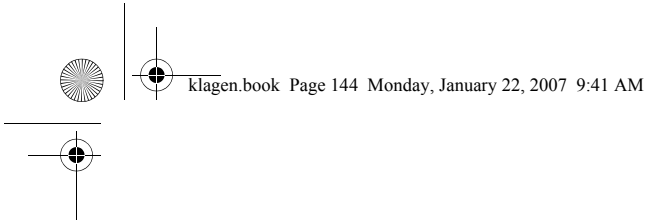
De heer drs. S. Matthijssen (Ombudsman Rotterdam)

Mevrouw mr. drs. E.A. van Nieuwland (VNG)

Mevrouw mr. Y. Visser (Ministerie van Justitie/WODC)

Mevrouw mr. M. Vos (Ministerie van BZK)





## **Bijlage 3    Overzicht respons van responderende bestuursorganen**

### **Zbo's en politie**

Aangeschreven: 20.

Geretourneerd: 9.

- 1   Commissie Gelijke Behandeling
- 2   Dienst voor het kadaster en de openbare registers
- 3   Informatie Beheer Groep
- 4   Kamer van Koophandel Flevoland
- 5   Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
- 6   Politie IJsselland
- 7   Sociale Verzekeringsbank
- 8   Staatsbosbeheer
- 9   Centrum voor werk en inkomen

### **Waterschappen**

Aangeschreven: 28.

Geretourneerd: 16 (1 niet bruikbaar voor de analyses).

- 1   Hoogheemraadschap van Rijnland
- 2   Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard
- 3   Hoonheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- 4   Waterschap Aa en Maas
- 5   Waterschap Brabantse Delta
- 6   Waterschap De Dommel
- 7   Waterschap Groot Salland
- 8   Waterschap Hollandse Delta
- 9   Waterschap Reest en Wieden
- 10   Waterschap Rijn en IJssel
- 11   Waterschap Rivierenland
- 12   Waterschap Vallei & Eem
- 13   Waterschap Velt en Vecht
- 14   Waterschap Zuiderzeeland
- 15   Waterschapsbedrijf Limburg
- 16   Wetterskip Fryslân

### **Diensten van ministeries**

Aangeschreven: 14.

Geretourneerd: 8 (1 niet bruikbaar voor de analyses).

- 1   Agentschap Senter Novem
- 2   Agentschap Telecom

- 3 Belastingdienst Randmeren
- 4 Centraal Justitieel Incassobureau
- 5 Dienst Regelingen
- 6 Immigratie- en Naturalisatiedienst
- 7 Inspectie Verkeer en Waterstaat
- 8 Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **Provincies**

Aangeschreven: 12.

Geretourneerd: 9.

- 1 Provincie Drenthe
- 2 Provincie Friesland
- 3 Provincie Gelderland
- 4 Provincie Groningen
- 5 Provincie Limburg
- 6 Provincie Noord-Holland
- 7 Provincie Overijssel
- 8 Provincie Utrecht
- 9 Provincie Zeeland

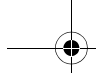
### **Gemeenten**

Aangeschreven: 150.

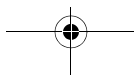
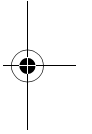
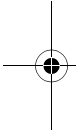
Geretourneerd: 76.

- 1 Gemeente Almelo
- 2 Gemeente Alphen aan den Rijn
- 3 Gemeente Amstelveen
- 4 Gemeente Amsterdam
- 5 Gemeente Bergen op Zoom
- 6 Gemeente Borger-Odoorn
- 7 Gemeente Capelle aan den IJssel
- 8 Gemeente Cuijk
- 9 Gemeente Delft
- 10 Gemeente Den Helder
- 11 Gemeente Dordrecht, Stadskantoor
- 12 Gemeente Dronten
- 13 Gemeente Edam-Volendam
- 14 Gemeente Ede
- 15 Gemeente Eemnes
- 16 Gemeente Eindhoven
- 17 Gemeente Epe
- 18 Gemeente Ermelo
- 19 Gemeente Etten-Leur
- 20 Gemeente Geldrop-Mierlo
- 21 Gemeente Gorinchem
- 22 Gemeente Groesbeek
- 23 Gemeente Haaksbergen

- 24 Gemeente Halderberge
- 25 Gemeente Hardenberg
- 26 Gemeente Heerlen
- 27 Gemeente Helden
- 28 Gemeente Hilversum
- 29 Gemeente Hof van Twente
- 30 Gemeente Hoogeveen
- 31 Gemeente Hoogezand-Sappemeer
- 32 Gemeente Horst aan de Maas
- 33 Gemeente Kampen
- 34 Gemeente Korendijk
- 35 Gemeente Laren
- 36 Gemeente Leeuwarden
- 37 Gemeente Leeuwarderadeel
- 38 Gemeente Leidschendam-Voorburg
- 39 Gemeente Leusden
- 40 Gemeente Medemblik
- 41 Gemeente Meijel
- 42 Gemeente Menterwolde
- 43 Gemeente Middelburg
- 44 Gemeente Montfoort
- 45 Gemeente Mook en Middelaar
- 46 Gemeente Nunspeet
- 47 Gemeente Oirschot
- 48 Gemeente Oldebroek
- 49 Gemeente Olst-Wijhe
- 50 Gemeente Oss
- 51 Gemeente Purmerend
- 52 Gemeente Renswoude
- 53 Gemeente Roosendaal
- 54 Gemeente Rotterdam
- 55 Gemeente Schiedam
- 56 Gemeente 's-Hertogenbosch, arbeidsmarkt en sociale zaken
- 57 Gemeente Skarsterlân
- 58 Gemeente Smallingerland
- 59 Gemeente Someren
- 60 Gemeente Spijkenisse
- 61 Gemeente Terneuzen
- 62 Gemeente Teylingen
- 63 Gemeente Tiel
- 64 Gemeente Veenendaal
- 65 Gemeente Venlo
- 66 Gemeente Vlaardingen
- 67 Gemeente Wervershoof
- 68 Gemeente Zaanstad
- 69 Gemeente Zaltbommel



- 70 Gemeente Zeist
- 71 Gemeente Zoetermeer
- 72 Onbekende gemeente
- 73 Onbekende gemeente
- 74 Onbekende gemeente
- 75 Onbekende gemeente
- 76 Onbekende gemeente



## Bijlage 4    Overzicht opmerkingen schriftelijke enquête bestuursorganen

### Opmerkingen gemaakt door gemeenten

‘Suggestie om al het extern klachtrecht onder te brengen bij de Nationale ombudsman.’

‘Er is een speciale klachtenlijn. Deze klachten zijn niet conform Hoofdstuk 9 Awb.’

‘De relatie met bezwaarschriften (samenloop). De praktijk is veel meer divers.’

‘Groot probleem is de verwevenheid van de klacht met een inhoudelijk probleem van de klager.’

‘Aandacht voor de rol én betekenis van mediation i.p.v. te veel aandacht voor een strakke formele procedure.’

‘Er is landelijk nog veel onduidelijkheid over een objectieve afbakening tussen gegronde en ongegronde klachten. Welke criteria zouden daarbij een rol moeten/kunnen spelen? Welke norm per criterium zou in de praktijk werkbaar kunnen zijn?’

‘Wet extern klachtrecht verplicht tot wijziging gemeenschappelijke regelingen (een tijdrovende klus) indien niet gekozen wordt voor de Nationale ombudsman maar voor een eigen voorziening. Jammer dat dit niet eenvoudiger kan worden geregeld, bijvoorbeeld met een besluit van het algemeen of dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.’

‘Aandacht voor misbruik van klachtrecht lijkt mij in uw onderzoek op zijn plaats. Behalve juridische stalkers zijn er mijns inziens ook klagers die het klachtrecht misbruiken om eigen fouten tegenover hun klanten te verbloemen. Bijvoorbeeld een makelaar die bij verhuur van een pand in eerste instantie vergeet dat de huurder ook een milieuvergunning nodig heeft en vervolgens een klacht indient wegens het niet op korte termijn kunnen verlenen van desbetreffende vergunning.’

‘In de praktijk is het soms moeilijk om in het kader van een klacht onderscheid aan te brengen tussen de inhoud van een zaak en de bejegening. Ook voor burgers is het moeilijk om dit uit elkaar te houden en het verschil kennen tussen bezwaar en klacht.’

‘Elke gemeentelijke dienst heeft 1 of 2 klachtbehandelaars die het feitenonderzoek doen en adviseren over het oordeel van de klacht.’

‘Eerst mediation via wethouder/burgemeester.’

‘De behandeling van zaken die de WBP betreffen. Ik heb me hierin nader moeten verdiepen hoe dit aan te pakken.’

**Opmerking gemaakt door een dienst van een ministerie**

‘Wettelijke bepalingen omtrent het horen (en met name de interpretatie daarvan door de Nationale ombudsman) zijn te streng.’

**Opmerking gemaakt door een provincie**

‘Wat vaak voorkomt is dat burgers bellen om te klagen over gemeenteambtenaren. Zij denken dan dat de provincie kan oordelen / toezicht heeft over / op de gemeenteambtenaren.’

**Opmerking gemaakt door een waterschap**

‘Termijn van interne klachtbehandeling gelijktrekken met termijn behandeling van bezwaren.’

## Bijlage 5 Vragenlijst schriftelijke enquête bestuursorganen

### I Feitelijke vragen

*Deze eerste vijf vragen gaan over een aantal feitelijke kenmerken van het bestuursorgaan waarvoor u werkzaam bent.*

- 1 Bij welk bestuursorgaan bent u werkzaam?  
.....
- 2 Hoeveel medewerkers en / of fte's heeft dit bestuursorgaan?  
..... medewerkers (personen)..... fte's
- 3 Hoeveel klachten ontvangt uw bestuursorgaan op jaarbasis?  
Het gaat hierbij om alle klachten, dus ook klachten die mondeling worden ingediend en die klachten die eenvoudig afgedaan of opgelost worden.  
.....
- 4 Kunt u aangeven welke percentage van de klachten die u jaarlijks ontvangt, zijn doorgezonden door een externe klachtbehandelaar (de nationale of een lokale ombudsman)?  
Dit kunnen zowel klachten zijn die direct zijn ingediend bij de externe klachtbehandelaar, maar de procedure van het interne klachtrecht nog moeten doorlopen als klachten die uw bestuursorgaan in eerste instantie niet als klacht heeft herkend.  
.....%
- 5 Kunt u aangeven welk percentage van de bij vraag 3 bedoelde klachten leiden tot een oordeel van het bestuursorgaan over de klacht?  
Het gaat dan om klachten waarbij het bestuursorgaan uiteindelijk een oordeel over de gedraging geeft. Deze klachten zijn dus niet eenvoudig afgedaan of opgelost.  
.....%

### II De klachtenfunctionaris

- 6 Wat is uw functie?.....

*In veel organisaties is een centrale klachtencoördinator werkzaam. Ook wanneer er geen klachtencoördinator aangesteld is, moeten klachten ontvangen en behandeld wor-*



*den en zal er iemand zijn aangesteld om dat te doen. De volgende vragen gaan over degene die de klachtenafhandeling tot zijn taak mag rekenen, hierna telkens aangeduid als de klachtbehandelaar. De vragen gaan over de inhoud van zijn functie, zijn werkzaamheden en de omgeving waarin hij zijn werk moet doen.*

- 7 Wanneer uw organisatie mondelinge of schriftelijke klachten ontvangt, worden deze dan centraal of decentraal in behandeling genomen?
- ☐ Centraal.
  - ☐ Decentraal.
  - ☐ Er is geen afdeling of persoon die zich daarmee bezighoudt, dat doen wij anders, namelijk .....
- 8 Hoe is de klachtbehandelaar op zijn functie terecht gekomen?
- ☐ Hij heeft als externe kandidaat op deze functie gesolliciteerd.
  - ☐ Hij heeft als interne kandidaat op deze functie gesolliciteerd.
  - ☐ Er is hem gevraagd deze functie op zich te nemen.
  - ☐ Anders, namelijk .....
- 9 Heeft de klachtbehandelaar naast zijn werkzaamheden als klachtbehandelaar nog andere werkzaamheden?
- ☐ Nee, hij werkt fulltime als klachtbehandelaar.
  - ☐ Ja, maar de functie van klachtbehandelaar is zijn hoofdfunctie.
  - ☐ Ja, de functie van klachtbehandelaar is een nevenfunctie.
- 10 Onder wiens verantwoordelijkheid is de klachtbehandelaar werkzaam? Kunt u het toepasselijke antwoord omcirkelen?
- ☐ De burgemeester/ de commissaris der Koningin/ de dijkgraaf/ de voorzitter van het bestuur/ de directeur van ons bestuursorgaan/ de minister.
  - ☐ Een wethouder/ een gedeputeerde/ een lid van het bestuur.
  - ☐ Het college van Burgemeester en Wethouders/ het college van Gedeputeerde Staten/ het gehele bestuur.
  - ☐ Iemand anders, namelijk.....
  - ☐ Het is onduidelijk onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is.
- 11 Kunt u aangeven hoeveel tijd hij besteedt aan het ontvangen en afhandelen van klachten?
- .....uren per week.
- 12 Het volgen van opleidingen is een methode om de kennis en vooral ook de vaardigheden van de klachtbehandelaars te onderhouden. Volgt de klachtbehandelaar opleidingen?
- ☐ Ja, hij volgt elk jaar meerdere opleidingen om relevante kennis en vaardigheden te verwerven en te behouden.
  - ☐ Ja, hij volgt elk jaar één opleiding om relevante kennis en vaardigheden te verwerven en te behouden.

- ☐ Ja, hij heeft tijdens mijn dienstverband tenminste één maal een opleiding gevolgd om relevante kennis en vaardigheden te verwerven en te behouden.
- ☐ Nee, hij volgt geen opleidingen om relevante kennis en vaardigheden te verwerven en te behouden, maar krijgt die wel aangeboden.
- ☐ Nee, hij volgt geen opleidingen om relevante kennis en vaardigheden te verwerven en te behouden en krijgt die ook niet aangeboden.

### III Burgers

*Het klachtrecht is voor burgers een instrument om hun ongenoegen over het handelen van een organisatie te uiten. Het is voor burgers dan ook van belang dat ze weten hoe ze klachten bij uw organisatie kwijt kunnen. De volgende vragen gaan over de wijze waarop uw organisatie burgers over klachten en de klachtprocedure informeert.*

- 13 Hieronder staat een aantal manieren waarop informatie over het indienen van klachten aan burgers bekend gemaakt kan worden. Kunt u aangeven van welke onderstaande mogelijkheden uw organisatie gebruik maakt om informatie over de klachtenregeling bij burgers bekend te maken?  
*U kunt hiertoe een kruisje in de van toepassing zijnde kolom plaatsen.*

<i>Informatie over de wijze waarop een burger een klacht over mijn organisatie kan indienen ...</i>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>
is wel eens gepubliceerd in een huis-aan-huisblad.		
is te vinden in folders die mijn organisatie verspreidt.		
is te vinden op onze website.		
staat standaard vermeld in brieven en andere stukken gericht aan burgers.		
kunnen onze medewerkers van het frontoffice snel verschaffen.		
kunnen onze medewerkers van het backoffice snel verschaffen.		
is op andere wijze bekend gemaakt, namelijk .....		
is bij mijn weten niet bekend gemaakt.		

- 14 Er zijn verschillende wijzen denkbaar waarop burgers klachten kunnen indienen. Op welke van de onderstaande wijzen kunnen burgers een klacht bij uw organisatie indienen?  
*U kunt hiertoe een kruisje in de van toepassing zijnde kolom plaatsen. Kunt u ook aangeven hoe vaak van een mogelijkheid gebruik wordt gemaakt door een percentage in de laatste kolom te plaatsen?*

<i>Burgers kunnen een klachten indienen ...</i>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>In ...% van de gevallen</b>
per brief.			...%
in persoon.			...%
per e-mail.			...%
per telefoon.			...%
via een standaardformulier dat onze organisatie ter beschikking heeft.			...%
via een speciaal klachtentelefoonnummer.			...%
door middel van een elektronisch formulier dat op onze website staat.			...%
op nog andere wijze, namelijk .....			...%
<i>Totaal</i>			<i>100%</i>

- 15 Slagen klagers van uw organisatie over het algemeen er makkelijk in om klachten op een correcte wijze in te dienen?
- ☐ Ja, vrijwel iedereen slaagt daarin.
- ☐ Ja, een groot deel van onze klagers slaagt daarin.
- ☐ Een deel van onze klagers slaagt daarin.
- ☐ Nee, maar een klein deel van onze klagers slaagt daarin.
- ☐ Nee, vrijwel niemand slaagt daarin.
- ☐ Dat weet ik niet.

#### IV Werkwijze

De volgende vragen gaan over de werkwijze die in uw organisatie wordt gehanteerd voor het afhandelen van klachten. Dit onderdeel ziet op die klachten die benoemd zijn als klachten en waarop de procedures van titel 9.1 van de Awb van toepassing zijn. Het kan daarbij zowel om mondelinge als schriftelijke klachten gaan.

- 16 Heeft uw organisatie een eigen regeling in aanvulling op de regeling uit titel 9.1 van de Awb?
- ☐ Ja.
- ☐ Nee. → u kunt doorgaan met vraag 18.
- ☐ Dat weet ik niet. → u kunt doorgaan met vraag 18.
- 17 Indien uw organisatie een eigen regeling heeft, wat is de status van die regeling?
- ☐ Deze regeling is een verordening.
- ☐ Deze regeling is een beleidsregel.
- ☐ Deze regeling is een werkinstructie.
- ☐ Deze regeling is een procesbeschrijving.
- ☐ Deze regeling heeft een andere status namelijk .....
- ☐ Ik weet niet wat de status van deze regeling is.
- 18 Bij wie is de werkwijze die gehanteerd wordt bij de afhandeling van een klacht feitelijk bekend?

- ☐ Alleen bij de (centrale of decentrale) klachtbehandelaar.
- ☐ Alleen bij dat deel van de organisatie dat regelmatig met klachten wordt geconfronteerd.
- ☐ Bij een groot deel van de organisatie.
- ☐ Bij de gehele organisatie.
- ☐ Er is geen standaard werkwijze.

19 Maakt uw bestuursorgaan gebruik van een klachtadviescommissie?

- ☐ Ja, een klachtadviescommissie die bestaat uit medewerkers van onze organisatie.
- ☐ Ja, een klachtadviescommissie die bestaat uit zowel medewerkers van onze organisatie als externen.
- ☐ Ja, een klachtadviescommissie die bestaat uit externen.
- ☐ Nee.

20 Wanneer ontvangen klachten niet eenvoudig en naar tevredenheid van de klager kunnen worden afgedaan, moet er een inhoudelijke beoordeling van de klacht plaatsvinden. Wie voert in uw organisatie meestal deze inhoudelijke beoordeling uit?

*meerdere antwoorden mogelijk*

- ☐ De (centrale of decentrale) klachtbehandelaar.
- ☐ De medewerker over wie de klacht gaat.
- ☐ Een collega van dezelfde afdeling als de medewerker waarover geklaagd is.
- ☐ Een collega van een andere afdeling dan de medewerker waarover geklaagd is.
- ☐ De leidinggevende van de afdeling of medewerker waarover de klacht gaat.
- ☐ De volledige klachtadviescommissie.
- ☐ De voorzitter en/of secretaris van de klachtadviescommissie.
- ☐ Anders, namelijk .....

21 Onderdeel van een inhoudelijke beoordeling is het horen van de klager. Horen kan op verschillende wijzen geschieden. Kunt u aangeven van welke mogelijkheden uw organisatie in de praktijk gebruik maakt bij het horen?

*U kunt hiertoe een kruisje in de van toepassing zijnde kolom plaatsen. En kunt u ook, door een percentage in te vullen, aangeven hoe de verdeling is over de gebruikte wijzen van horen?*

Het horen van klagers ...	Ja	Nee	In ...% van de gevallen
gebeurt telefonisch.			...%
gebeurt schriftelijk.			...%
gebeurt in persoon.			...%
vindt niet plaats omdat klagers geen gebruik maken van hun recht om gehoord te worden.			...%
vindt niet plaats omdat de klachten kennelijk ongegrond zijn.			...%
vindt op nog andere wijze plaats, namelijk .....			...%
<b>Totaal</b>			<b>100 %</b>

- 22 Niet alleen kan de klager op verschillende wijzen gehoord worden, ook het horen kan door verschillende personen plaatsvinden. Door wie wordt de klager gehoord?

*U kunt hiertoe een kruisje in de van toepassing zijnde kolom plaatsen.*

Het horen van klagers ...	Ja	Nee
gebeurt door de klachtbehandelaar.		
gebeurt door de voltallige klachtadviescommissie		
gebeurt door de voorzitter van de klachtadviescommissie.		
gebeurt door de voorzitter en de secretaris van de klachtadviescommissie.		
gebeurt door de leidinggevende van degene waarover geklaagd wordt.		
gebeurt door iemand anders, namelijk .....		

- 23 Hieronder treft u enkele stellingen aan over het horen en het verslag dat van het horen wordt gemaakt. Kunt u, op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre deze stellingen op uw bestuursorgaan van toepassing zijn?

*U kunt daartoe een kruisje plaatsen in de betreffende kolom.*

	Geheel niet op ons orgaan van toepassing				Geheel op ons orgaan van toepassing
Stellingen	1	2	3	4	5
Klager en medewerker worden in elkaars aanwezigheid gehoord.					
Van het horen wordt verslag gemaakt.					
Aan de klager wordt het verslag verzonden.					
Aan de medewerker waarover geklaagd is, wordt het verslag gezonden.					
De klager heeft de mogelijkheid het verslag op onjuistheden te corrigeren.					
De medewerker heeft de mogelijkheid het verslag op onjuistheden te corrigeren.					

- 24 Kunt u aangeven hoeveel tijd er over het algemeen verstrijkt tussen de ontvangst van de klacht en het horen van betrokkenen?

*Als moment van ontvangst van de klacht, wordt hier het moment bedoeld waarop uw organisatie de klacht als zodanig herkent. Met horen wordt het feitelijk horen bedoeld, dus het moment waarop u van de klager een toelichting ontvangt op zijn klacht.*

Horen vindt plaats:

- ☐ binnen één week na ontvangst van de klacht.  
☐ één tot drie weken na ontvangst van de klacht.  
☐ drie tot zes weken na ontvangst van de klacht.  
☐ meer dan zes weken na ontvangst van de klacht.

- 25 Klachten kunnen op verschillende momenten in de procedure van klachtafhandeling opgelost worden. Hieronder treft u vijf momenten in de klachtafhandeling aan. Kunt u aangeven hoeveel procent van de klachten op deze momenten worden opgelost?

*U kunt daartoe een percentage in de tweede kolom invullen.*

<i>Klachten worden opgelost....</i>	<b>In ...% van de gevallen</b>
nadat de klachtbehandelaar actie heeft ondernomen.	...%
nadat klager en medewerker(s) zijn gehoord.	...%
nadat de klachtbehandelaar of –adviescommissie rapport heeft opgemaakt.	...%
klachten worden niet opgelost, maar blijven bestaan.	...%
op een ander moment, namelijk.....	...%
<i>Totaal</i>	<i>100 %</i>

## V Uitkomsten van de klachtafhandeling

- 26 Wanneer het bestuursorgaan zich een oordeel vormt over de handeling waarover de klacht ging, wie worden dan op de hoogte gesteld van dit oordeel?

*Kunt u, op een schaal van 1 tot 5, aangeven aan wie van onderstaande personen de bevindingen van het onderzoek door het bestuursorgaan bekend gemaakt wordt? U kunt daartoe een kruisje in de betreffende kolom plaatsen.*

	<b>Nooit</b>				<b>Altijd</b>	<b>Niet van toepas- sing</b>
<i>De bevindingen van het onderzoek door het bestuursorgaan worden bekendgemaakt aan...</i>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>n.v.t.</b>
de klager.						
de medewerker over wie geklaagd is.						
de leidinggevende van de medewerker over wie, of de afdeling waarover geklaagd is.						
de gehele afdeling waarover geklaagd is of waar de medewerker over wie geklaagd is werkzaam is.						
de gehele organisatie.						
het volksvertegenwoordigende orgaan.						

- 27 Voor de organisatie kan het van belang zijn kennis te nemen van binnengekomen klachten en de wijze van afhandelen daarvan, zeker als het om regelmatig terugkerende klachten gaat. Wordt binnen uw organisatie informatie over klachten actief verspreid? Kunt u van de onderstaande mogelijkheden aangeven of die binnen uw organisatie gehanteerd worden?

*U kunt, door in de betreffende kolom een kruisje te plaatsen, aangeven of informatie alleen binnen de betreffende afdeling, organisatiebreed of in het geheel niet verspreid wordt.*

<i>Informatie over klachten en klachtafhandeling...</i>	<b>Ja, alleen op de afdeling</b>	<b>Ja, in de hele organisatie</b>	<b>Nee</b>
wordt op het intranet geplaatst.			
wordt in een (elektronische) nieuwsbrief onder medewerkers verspreid.			
komt aan de orde in een teamvergadering of werkoverleg.			
wordt op nog andere wijze binnen de organisatie bekend gemaakt, namelijk..... .....			

- 28 Op welke wijze geeft uw organisatie invulling aan de plicht geregistreerde klachten jaarlijks te publiceren?

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

- 29 Hieronder treft u een aantal stellingen aan. Deze stellingen gaan met name over de wijze waarop in uw organisatie naar klachten en klachtafhandeling gekeken wordt. Het gaat daarbij zowel om schriftelijk ingediende klachten (klaagschriften), als om mondeling ingediende klachten. Kunt u van elk van deze stellingen aangeven op een schaal van 1 tot 5 of deze stelling op uw organisatie van toepassing is?

*U kunt dit doen door in het van toepassing zijnde vakje een kruisje te plaatsen.*

	Geheel niet op ons orgaan van toepassing				Geheel op ons orgaan van toepassing
<i>Stelling</i>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
a De functieomschrijving van klachtbehandelaar is duidelijk en volledig.					
b Voor het afhandelen van klachten heeft de klachtbehandelaar onvoldoende tijd.					
c Alle medewerkers van mijn organisatie vinden het afhandelen van klachten belangrijk.					
d Wanneer de klachtbehandelaar leidinggevend benadert in verband met ingediende klachten over hun afdeling, wordt hij niet serieus genomen.					
e De ambtelijke leiding is geïnteresseerd in klachten en klachtafhandeling.					
f De klachtbehandelaar krijgt medewerking van afdelingen waarover geklaagd wordt.					
g De bestuurlijk verantwoordelijke(n) is/zijn niet geïnteresseerd in klachten en klachtafhandeling.					
h Wanneer de klachtbehandelaar naar aanleiding van een klacht aanbevelingen doet, dan worden deze door de organisatie meestal overgenomen.					
i De klachtbehandelaar krijgt nooit vragen over hoe een bepaalde klacht is afgehandeld.					
j In ons (burger)jaarverslag is aandacht voor klachten en klachtafhandeling.					
k Onze organisatie houdt de doorlooptijd van klachten bij.					
l Onze organisatie houdt de doorlooptijd van de belangrijkste aanvragen bij.					



30 De volgende stellingen kunt u met ja of nee beantwoorden.

*Ook hier kunt u weer een kruisje zetting in het vakje dat op uw organisatie van toepassing is.*

Stelling	Ja	Nee
a Informatie over klachten verschaft de klachtbehandelaar niet aan derden, in verband met de privacy van medewerkers.		
b Er wordt de klachtbehandelaar wel eens gevraagd naar trends en ontwikkelingen in de klachten over onze organisatie.		
c In onze missie is vastgelegd dat onze organisatie streeft naar klantgericht en vraaggericht werken.		
d Onze organisatie voert ten minste eenmaal per jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit		
e Goede klachtafhandeling vormt een speerpunt van ons beleid.		

31 Klachten kunnen over veel verschillende onderwerpen gaan. Kunt u de drie onderwerpen aangeven waarover bij uw bestuursorgaan het meeste geklaagd wordt? En kunt u ook aangeven welk deel van de klachten hierop betrekking heeft?

<i>Bij ons bestuursorgaan wordt het meest geklaagd over de volgende drie onderwerpen:</i>	<b>Klachten hier- over beslaan ...% van het totaal aantal klachten</b>
1.	...%
2.	...%
3.	...%

## VI Evaluatie

32 Dit onderzoek richt zich op het interne klachtrecht zoals dat is geregeld in hoofdstuk 9 van de Awb. Wat vindt u van de regels die in de Awb over het klachtrecht zijn neergelegd?

*U kunt op een schaal van 1 tot 5 door middel van een kruisje in de betreffende kolom, aangeven of u het eens of oneens bent met de hieronder geformuleerde stellingen.*

	Helemaal mee oneens				Helemaal mee eens
<i>Stelling</i>	1	2	3	4	5
a Het is goed dat in de Awb aandacht is voor de interne afhandeling van klachten.					
b De artikelen over interne klachtafhandeling zijn helder.					
c De titel over interne klachtafhandeling zit logisch en consistent in elkaar.					
d De verhouding tussen het interne klachtrecht en het externe klachtrecht is duidelijk.					
e De beschreven procedure voor het afhandelen van interne klachten is werkbaar.					
f Aan de bepalingen over het interne klachtrecht hoeft niets gewijzigd te worden.					

33 Welk rapportcijfer geeft u de wetgever met betrekking tot het interne klachtrecht?

.....

#### Tot slot

Heeft u zaken gemist in deze vragenlijst? Ervaart u knelpunten in de dagelijkse praktijk van de klachtafhandeling, die in de vragenlijst niet aan de orde zijn geweest? Wilt u zaken onder aandacht van het onderzoeksteam brengen? Hieronder is ruimte voor uw inbreng, opmerkingen en suggesties. We stellen die zeer op prijs.

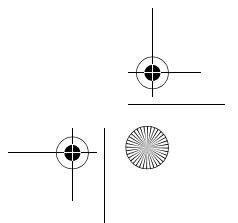
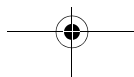
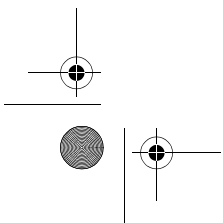
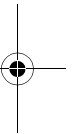
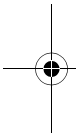
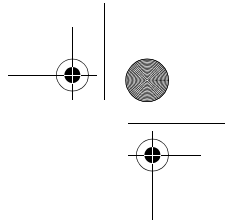
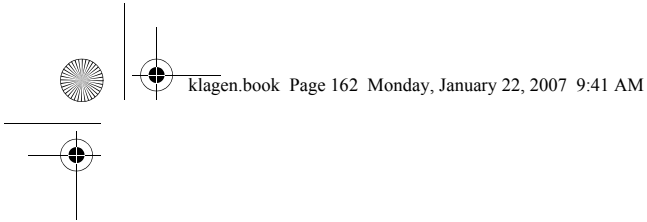
.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

#### Deelname aan verder onderzoek

Hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst. Wanneer u prijs stelt op het digitale rapport (in pdf-formaat) van dit deelonderzoek, dan kunt u dat hieronder aangeven. Dit rapport komt waarschijnlijk begin 2007 beschikbaar.

☐ Ja, ik ontvang graag het digitale rapport van dit deelonderzoek.

Vul uw e-mailadres in: .....



## Bijlage 6 Beschrijvingen op hoofdlijnen diepteonderzoek bestuursorganen

### *Politiekorps 1*

- **politiekorps**
- 1400 medewerkers
- 100 klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een beleidsregel, werkinstructie en werkbeschrijving
- **centrale coördinatie en klachtadviesinstantie**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: +
- lerend vermogen: – –

Politiekorps 1 krijgt op jaarbasis ongeveer 100 klachten. Van die 100 klachten komen er uiteindelijk ongeveer 10 tot 15 bij de klachtcommissie terecht. Klachten worden voornamelijk per brief ingediend. Horen gebeurt in alle gevallen in persoon en ongeveer drie tot zes weken na ontvangst van de klacht. De meeste klachten gaan over de bejegening en benadering van burger.

Op de wijze van klachtbehandeling door de politie is naast de Awb ook de Politiewet van toepassing. Deze geeft een aantal aanvullende en afwijkende bepalingen. Zo is de termijn waarbinnen de politie klachten moet behandelen verlengd en hebben de burgemeester en de officier van justitie een recht op advies bij de klachtprocedure.

Alle klachten dienen doorgestuurd te worden naar het centrale klachtbureau. Daar worden de klachten geregistreerd en uitgezet bij de onderdeelchefs. De klachtcoördinator zendt de stukken niet aan de aangeklaagde; de chefs worden geacht de aangeklaagde op de hoogte te stellen en te houden.

Er wordt altijd een poging gedaan om een klacht informeel op te lossen. Wanneer dit niet lukt, wordt de klachtadviescommissie ingeschakeld. Deze commissie bestaat geheel uit externen en ook het secretariaat van deze commissie is extern ondergebracht. Bij klachten die formeel worden afgedaan wordt er in principe altijd in persoon gehoord. De klachtadviescommissie brengt verslag uit aan de korpsbeheerder. Ook de korpschef brengt een advies uit. Het is de korpsbeheerder die de afhandelingsbrief ondertekent.

Klachtbehandeling wordt regelmatig opgeschort, omdat er ook een strafrechtelijk onderzoek loopt. Wanneer in de strafrechtprocedure elementen van de klacht niet aan de orde zijn geweest en de klager daar prijs op stelt, wordt na de strafrechtelijke procedure de klachtbehandeling opnieuw opgepakt.

Of er een leereffect uitgaat van klachten is niet heel duidelijk en in elk geval in de systemen niet te achterhalen, omdat de klachtbehandelaars niet aangeven welke verbeteracties uit de klacht zijn voortgevloeid. De klachtcoördinator heeft de klachtbehandelaren hier recent op gewezen. De klachtadviescommissie doet aanbevelingen aan de korpsbeheerder, deze worden in de meeste gevallen overgenomen.

Een gedraging waarover een klacht is ontvangen, wordt vooral getoetst aan de norm of het gedrag gepast en functioneel is.

Grootste probleem dat men bij de politie ervaart zijn de strakke termijnen die de Awb (in combinatie met de Politiewet) noemt en de beperkte mogelijkheden om deze termijnen te verdagen.

#### *Bijzonderheden*

De politie heeft een eigen klachtenregeling. In deze regeling is een klacht enger gedefinieerd dan in de Awb. In de regeling van de politie kan een klacht alleen worden ingediend als het gaat om een gedraging van een ambtenaar (...) jegens klager. De Awb heeft het over een gedraging jegens klager of een ander. Alleen wanneer het gaat om een klaagschrift moet de gedraging gericht zijn jegens klager.

Het korps heeft een bewuste keuze gemaakt om de klachten in de lijn af te doen. De veronderstelling is dat de klachtbehandelaar de klagers en de agenten kent en er beter in slaagt het onderzoek uit te voeren en eventueel tot een informele oplossing te komen.

De klachtcoördinator zou graag zien dat er mogelijkheden komen om in overleg met de klager de termijn voor klachtbehandeling te verruimen.

Niet alleen de klager, ook de aangeklaagde kan de korpsbeheerder verzoeken om een formele uitspraak. Op deze manier kan de aangeklaagde een uitspraak krijgen.

#### **Zbo 1**

- **zelfstandig bestuursorgaan**
- **5000 medewerkers**
- **1050 klachten op jaarbasis**
- **eigen klachtenregeling**
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: +

Zbo 1 heeft in 2005 1080 klachten ontvangen. De klachtregeling is bekend gemaakt, folders liggen op elk kantoor. Deze folders bevatten een standaardformulier waarop klagers hun klacht kunnen indienen. Zbo 1 heeft een eigen klachtregeling vastgesteld. Horen gebeurt in persoon of – indien klager dit wenst – telefonisch binnen één tot drie weken na ontvangst van de klacht.

Het zbo 1 werkt veel samen met zijn ketenpartners, ook bij de intake. Het gebeurt regelmatig dat er klachten bij het zbo 1 binnenkomen die eigenlijk over één van de ketenpartners gaan. Die klachten worden doorgestuurd.

Per 1 januari 2006 heeft het zbo 1 de klachtbehandeling veranderd. Klachten worden nu centraal in ontvangst genomen en geregistreerd door de staf van de Raadsman Ombudszaken. Die verstuurt de ontvangstbevestiging. Vervolgens worden de klachten uitgezet bij de klachtadviseurs in de districten. Deze klachtadviseurs voeren het onderzoek uit, de (staf van de) Raadsman Ombudszaken doet de klachten werkelijk af door middel van een brief. Ongeveer drie dagen na ontvangst van de klacht belt de klachtbehandelaar om een korte toelichting op de klacht. Dit snelle bellen wordt door de meeste klagers erg op prijs gesteld en er worden veel klachten eenvoudig afgedaan in dit eerste contact.

Het streven is erop gericht de klachten binnen vier weken af te doen.

Uit de dossiers bleek dat nog niet alle klachtadviseurs zich aan de werkinstructies houden. Wanneer daarvan wordt afgeweken, is dat niet in strijd met de Awb.

Klagers wordt in het eerste telefoongesprek gevraagd of ze gehoord willen worden. In principe wordt hen daarbij niet de keuze geboden tussen in persoon of telefonisch, maar wanneer het in persoon horen een probleem blijkt, wordt er wel telefonisch gehoord. Van de telefonische hoorsessies wordt niet altijd een verslag gemaakt. Uitgangspunt is dat klachten worden afgesloten met een schriftelijk standpunt, omdat daarin ook de verwijzing naar de ombudsman is opgenomen. In de regel worden de meeste klachten met een brief aan klager afgesloten. Dit is het standpunt met de verwijzing naar de Nationale ombudsman. Klachten die informeel worden afgehandeld worden vastgelegd in een daarvoor bestemd format (een soort proces-verbaal). In deze situaties wenst klager ook niet dat de klacht formeel wordt afgehandeld dus hij weet dat er geen schriftelijk standpunt komt.

De staf van de Raadsman Ombudszaken neemt zelf geen contact op met de aangeklaagde. De afdoeningsbrief gaat wel naar de vestigingsmanager. Het is de bedoeling dat die verbeteracties treft.

In de afdoeningsbrief is altijd – ongeacht of de klacht gegrond of ongegrond verklaard wordt – een passage opgenomen waarin aan de klager excuses worden aangeboden voor het geleden ongemak.

#### *Bijzonderheden*

Het is opvallend dat het zbo 1 erin slaagt om zo veel klachten zo snel af te handelen. Verder is het onduidelijk of de bevoegdheid om op de klacht te beslissen juridisch goed is overgedragen. Dit is immers een bevoegdheid van het bestuursorgaan en het was onduidelijk of de Raadsman Ombudszaken deze bevoegdheid van het bestuursorgaan gemandateerd heeft gekregen. Het zbo 1 hanteert een ruimer klachtbegrip dan de Awb. Ook klachten die niet voldoen aan de eisen van artikel 9:1 of 9:4 Awb worden soms wel als klacht in de zin van de Awb door dit bestuursorgaan afgehandeld.

**Zbo 2**

- **zelfstandig bestuursorgaan**
- **1700** medewerkers
- **1164** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een beleidsregel
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in staf**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: ++

Binnen dit zbo is één centrale klachtcoördinator aangesteld. Deze klachtcoördinator werkt organisatiebreed, coördineert klachtbehandeling en houdt zich beleidsmatig met klachten bezig. Daarnaast fungeert hij als klachtbehandelaar voor de centrale staf. Verder hebben de afzonderlijke directies afzonderlijke klachtbehandelaren.

Er is een apart postbusnummer waarop klachten ingediend kunnen worden. Klachten worden op de afdeling geregistreerd en toegedeeld aan een klachtbehandelaar. De klachtbehandelaar voert onderzoek uit en probeert de klacht binnen vier weken af te handelen. Als dat nodig is, worden maatregelen gedurende die periode opgeschort. Na vier weken gaat er een brief uit naar de klager met het resultaat van het onderzoek. In deze brief staat uitdrukkelijk dat, wanneer de klager niet tevreden is met de wijze waarop dit bestuursorgaan de klacht heeft afgehandeld, hij contact kan opnemen. De klacht wordt dan verder in behandeling genomen en de klager wordt voor een hoorzitting uitgenodigd. Wanneer de klager staat op de voortgezette behandeling van zijn klacht, neemt de IB-groep opnieuw vier weken om de klacht te bezien. Na deze vier weken volgt een afdoeningsbrief over de klacht. Daarin wordt de klager ook op de mogelijkheid gewezen om een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Veel klachten worden in de informele procedure opgelost. Maar heel weinig klachten komen bij de Nationale ombudsman terecht. Er zijn overigens klachten die meteen het formele traject ingaan, klachten over bejegening of de schending van privacy zijn daar voorbeelden van.

De brief die het einde van een informeel onderzoek afsluit, bevat niet altijd een oordeel over de klacht. Wel worden soms excuses in een dergelijke brief gemaakt. Of dit wel of niet gebeurt, hangt af van de klacht en de situatie van klager.

Onze gesprekspartner denkt dat het goed zit met de klachtherkenning bij dit bestuursorgaan. Het aantal klachten dat door de Nationale ombudsman wordt doorgezonden in het kader van het 'herkansings'-beleid is sterk terug gelopen. Er is en wordt in alle teams ook aandacht gevraagd voor klachtherkenning.

De grenzen tussen klachten enerzijds en informatieverzoeken en bezwaren anderzijds zijn niet altijd scherp. Wanneer iets duidelijk een bezwaar of een informatieverzoek is, worden deze brieven doorgestuurd. Andere geschriften worden al snel als klacht aangemerkt.

De hoofddirectie heeft aandacht voor klachtbehandeling. Dit zbo probeert van klachten te leren door werkprocessen te veranderen en medewerkers te trainen of te controleren.

De verplichting uit de Awb om klagers te horen is niet altijd even werkbaar. Het plannen van een afspraak is nog wel eens lastig en daardoor ontstaan problemen met de termijnen. Verder is deze zbo niet centraal in Nederland gevestigd en vinden klagers het reizen naar dit zbo een probleem. Om dit te ondervangen wordt nu meer gebruikgemaakt van de mogelijkheden om een klager telefonisch te horen.

#### *Bijzonderheden*

Dit zbo slaagt er goed in om alle klachten binnen de termijnen af te doen en daarbij ruimte te houden voor het informeel afdoen van een klacht. Door deze werkwijze hoeven niet alle klagers gehoord te worden. Dit is een goede zaak, omdat het horen vaak lastig is.

Verder maakt dit bestuursorgaan serieus werk van het leren van klachten. Op verschillende wijzen worden problemen uit klachten aangepakt om de dienstverlening te verbeteren.

#### **Ministeriële dienst 1**

- **ministeriële dienst**
- **890** medewerkers
- **100-120** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een beleidsregel
- **centrale coördinatie en centrale afdoening in staf**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: +
- lerend vermogen: –

Deze dienst voert meerdere taken uit, maar het zwaartepunt ligt bij de inning van boetes. De meeste klachten hebben betrekking op deze bejegening, terugstortings- en betalingsregelingen.

Klachtrecht is pas vanaf 2001 echt gaan leven binnen de organisatie, in dat jaar is er ook een eigen klachtenregeling vastgesteld.

De dienst heeft een grote stroom klantcontacten, zowel schriftelijk als telefonisch. Het herkennen van die klachten is lastig, maar er wordt met de 'postkamer' en het callcenter regelmatig overleg gevoerd over wat wel en wat niet als klacht aangemerkt moet worden. Ook worden afdelingen regelmatig voorgelicht en bijgepraat over de klachtbehandeling.

De ontvangstbevestigingen van klachten laten soms – in verband met de werkdruk – lang op zich wachten. Bij de ontvangstbevestiging wordt de klager meteen uitgenodigd om aan te geven of en zo ja hoe, hij gehoord wenst te worden. In de meeste gevallen wordt er telefonisch gehoord. Van dit telefonisch horen hoeft



geen apart verslag gemaakt te worden als de inhoud maar terug komt in de afdoeningsbrief.

Klachten worden centraal in de organisatie afgehandeld door de afdeling JZ/Algemeen beleid. Het is aan de klachtbehandelaren zelf om de termijnen goed in de gaten te houden. Er is nog geen goed registratiesysteem om de termijnen te bewaken. Mede hierdoor wordt dan ook niet in alle gevallen, waar dat zou moeten, verdaagd.

Het normenkader waaraan deze dienst toetst, zijn met name wettelijke regelingen, (on)geschreven beginselen van (proces)recht en de redelijkheid en billijkheid. Dat afgestudeerde juristen zich bezighouden met de klachtbehandeling vormt een tweede waarborg voor een goede klachtbehandeling.

In de afdoeningsbrief verwijst deze dienst niet alleen door naar de Nationale ombudsman maar ook naar de verzoekschriftcommissie van de Tweede Kamer.

De klachten worden in mandaat afgedaan door de directeur van de dienst. Deze ondertekent de brieven niet namens de minister (het bestuursorgaan), omdat de dienst ook taken voor het OM uitvoert en deze niet doorgemandateerd kunnen worden.

In de dossiers en de afdoeningsbrieven is niet altijd terug te vinden wat het leer-effect van de klacht is en welke maatregelen er getroffen zijn. Deze maatregelen zouden wel terug te vinden zijn in het klachtregistratiesysteem.

De klachtcoördinatoren van de ministeriële dienst 1 geven aan dat de klachtbehandeling nog niet optimaal verloopt, maar dat er wel hard gewerkt wordt om dit verder te professionaliseren.

De dienst heeft de bewuste keuze gemaakt om zich niet elektronisch open te stellen voor klachten. Dit om te voorkomen dat via deze weg klachten voor andere instellingen en bezwaren ingediend worden die de dienst zou moeten doorsturen. Niet alle andere organisaties zijn daar klaar voor of accepteren digitale geschriften.

#### *Bijzonderheden*

De dossiers van deze dienst zagen er niet altijd even geordend uit, overigens waren ze – voor zover na te gaan – meestal wel compleet.

Ontwikkeling van de klachtbehandeling en het leren van klachten lijkt nog zwak ontwikkeld, iets wat men zelf ook ziet en waar aan gewerkt moet worden.

De gehele organisatie ontvangt voorlichting over klachten en klachtbehandeling. Klagers bij de ontvangstbevestiging al laten kiezen op welke wijze ze gehoord willen worden, lijkt een handige manier om het horen te vereenvoudigen. Het duurt lang voordat ontvangstbevestigingen verzonden worden.

De dienst is bijzonder gul in het toekennen van genoegdoeningscompensaties. Wanneer een klager terecht heeft geklaagd, scheldt de dienst regelmatig verhogingen op boetes kwijt.

### Ministeriële dienst 2

- **ministeriële dienst**
- **3784** medewerkers
- **13.216** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een werkinstructie
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in staf en in lijn**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: +
- lerend vermogen: –

Binnen deze dienst is een aantal werkprocessen te onderscheiden. De meeste klachten gaan over twee van deze processen en dan voornamelijk over de termijnen waarbinnen deze dienst beschikkingen neemt. Doordat het recent onmogelijk is geworden om tegen een bepaald advies van deze dienst bezwaar aan te tekenen, is er onduidelijkheid over de geschriften die nu binnenkomen en die betrekking hebben op dit advies. De dienst merkt deze liever niet aan als klachten, maar zou graag zien dat de weg van bezwaar daarvoor weer opengesteld wordt.

Deze dienst heeft een centraal klachtenbureau dat de ontvangst, registratie en coördinatie van klachten uitvoert. Klachten kunnen zowel mondeling, per telefoon als per post ingediend worden. Er is voor schriftelijke klachten een specifiek postbus- en telefoonnummer beschikbaar. Er wordt gewerkt aan de mogelijkheid om per e-mail klachten in te dienen. Voor klachten die schriftelijk worden ingediend, worden ontvangstbevestigingen verzonden.

Het centrale klachtenbureau zet de klachten uit bij decentrale klachtbehandelaren die bij de verschillende units zijn ondergebracht. In het ene werkproces zijn er per unit één of meerdere klachtbehandelaren beschikbaar. In het andere werkproces zijn er specifieke units die zich bezighouden met het behandelen van klachten. Bedoeling is dat de klachtbehandelaren ook trachten het onderliggende probleem van de klager meteen op te lossen.

Horen gebeurt weinig bij deze dienst. Veel klachten gaan over het niet halen van de termijnen en zijn gegrond. Deze dienst heeft ervoor gekozen om – wanneer klachten kennelijk gegrond zijn en gaan over de schending van termijnen of kennelijk ongegrond zijn – klagers niet uit te nodigen voor een hoorzitting.

Klagers ontvangen uiteindelijk een brief van deze dienst met daarin het oordeel over de klacht. In deze brieven wordt doorverwezen naar de Nationale ombudsman.

Over het algemeen wordt, behalve het aanbieden van excuses, geen andere vorm van genoegdoening geboden.

Deze dienst probeert te leren van klachtbehandeling. Recent is deze dienst overgestapt op een ander klachtregistratiesysteem. Hierdoor hoopt men inzichtelijker te krijgen waar de knelpunten bij de klachtbehandeling zich voordoen. Naar aanleiding van klachten zijn ook wel eens brieven aangepast. Daarnaast biedt deze

dienst – in samenwerking met de Nationale ombudsman – een cursus aan voor alle primaire medewerkers en alle klachtbehandelaren. In deze cursus is aandacht voor de eisen die de Nationale ombudsman stelt aan de behandeling van klachten. Voorheen werden klachten voornamelijk door een juridische bril gezien. Tegenwoordig is er (ook) aandacht voor de ‘menselijke maat’.

Onze gesprekspartner bij deze dienst gaf aan dat het ontbreken van een definitie in de klachtprocedure als een gemis wordt gevoeld. In de interne werkinstructie is dan ook een definitie opgenomen. Verder vindt men het een gemiste kans dat de wijze van behandelen van mondelinge klachten niet verder is uitgewerkt. Het verplicht horen van klagers, zeker wanneer de klacht gegrond zal worden verklaard, levert bij deze dienst problemen op, vanwege het grote aantal klachten. Wel vindt men het een goede zaak dat er een regeling over klachten in de Awb is neergelegd.

#### *Bijzonderheden*

Met artikel 9:10 Awb wordt bij deze dienst stelselmatig de hand gelicht. Wanneer klachten over termijnoverschrijdingen gegrond zijn, worden klagers niet uitgenodigd voor een hoorzitting. Dit omdat het veel tijd kost, klagers tegemoet worden gekomen in hun klacht en ook omdat klagers vaak de klachtprocedure niet kunnen scheiden van de inhoudelijke procedure.

Verder vraagt deze dienst om een machtiging van degene die een klacht indient over een gedraging van de dienst jegens een ander. Hoewel het klagen daarover volgens art. 9:1 Awb mogelijk is, meent deze dienst de klacht nauwelijks in behandeling te kunnen nemen als een machtiging ontbreekt. Voor een correcte wijze van behandelen van een dergelijke klacht, is het vaak nodig stukken uit het dossier te delen. Wanneer de klager geen machtiging heeft, komt dit neer op schending van vertrouwelijke persoonsgegevens.

Klachten worden aangegrepen om het onderliggende dossier op te pakken en daarmee aan het werk te gaan.

#### **Ministeriële dienst 3**

- **ministeriële dienst**
- **440** medewerkers
- +/- **400** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een procesbeschrijving
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in de lijn**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: –

Deze dienst heeft sinds een half jaar een centrale, fulltime klachtbehandelaar in de staf. Daarvóór werden klachten decentraal in de lijn afgehandeld. De argumenten om dit te veranderen, waren dat de decentrale klachtafhandeling als te versnipperd werd ervaren en er daardoor moeilijker een patroon in de klachten te

ontdekken viel. Ook kwam het voor dat klachten werden ‘vergoelijkt’, hetgeen eerder zal gebeuren als een direct leidinggevende een klacht behandelt in plaats van een – wat verder op afstand zittende – stafmedewerker. Voorheen was de focus vooral op het klachtbehandelingsproces gericht. Oplossen van het probleem was niet het primaire doel. De eerste ervaringen met de nieuwe werkwijze zijn positief. Klachten hebben in hoofdzaak betrekking op termijnen, (gebrekige) informatievoorziening en storingen in ICT-toepassingen.

De klachtcoördinator heeft een actieve werkwijze. Binnen drie dagen nadat een klacht binnenkomt, neemt ze telefonisch contact op met de klager. Meer dan tweederde van de klachten kunnen volgens onze respondenten op die manier direct worden afgehandeld. De klachtcoördinator werkt in mandaat namens het MT.

Klachten worden centraal ingeboekt en door het secretariaat naar de klachtbehandelaar gestuurd. Het secretariaat stuurt een ontvangstbevestiging. De klachtherkenning gaat volgens de respondenten goed. Doorgaans staat het woord ‘klacht’ in de brief. Een andere, betrouwbare indicatie blijkt te zijn dat een brief gericht is aan het management of de directie. Indien dat het geval is, is men er extra op gespist of het een klacht betreft.

Wat betreft de definitie van het begrip klacht: alles wat door de klager bedoeld is als klacht, wordt behandeld als klacht.

#### **Gemeente 1**

- **gemeente**
- **487** medewerkers
- **50** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij een **lokale ombudscommissie**
- professionaliteit klachtbehandeling: –
- lerend vermogen: –

Bij deze gemeente worden de klachten centraal geregistreerd door de klachtcoördinator en vervolgens uitgezet bij de leidinggevenden van de aangeklaagde. Er is een eigen klachtenregeling die aan burgers bekend wordt gemaakt. De klachtcoördinator is tevens juridisch controller bij de gemeente. De meeste klachten worden per brief ingediend, al komt er ook een redelijk aantal klachten per telefoon en per mail binnen. De gemeente maakt geen gebruik van een klachtadviesinstantie. Horen vindt zowel telefonisch als in persoon plaats binnen één tot drie weken na ontvangst van de klacht.

Klachten kunnen op verschillende manieren bij de organisatie binnenkomen. De laatste tijd wordt steeds meer gebruikgemaakt van e-mail als middel om een klacht in te dienen, hoewel de gemeente daar officieel nog niet voor open staat. De postkamer zendt klachten direct door aan het afdelingshoofd van de afdeling waar de klacht over gaat. Een afschrift gaat naar de klachtbehandelaar. De postka-

mer verzendt ook de ontvangstbevestiging. Of voor alle klachten die via e-mail ontvangen worden ook een ontvangstbevestiging verzonden wordt, is niet altijd duidelijk

Omdat de klachtbehandelaar alle post onder ogen krijgt in verband met zijn functie als juridisch controller kan hij de 'gemiste' klachten alsnog uitzetten. Het onderscheid tussen klachten en meldingen is erg subtiel. Als criterium geldt dat iets een klacht is als het gaat om een handelen of nalaten door een ambtenaar.

De organisatie begint zich bewust te worden van klachten en klachtbehandeling, wat ertoe geleid heeft dat er een piek is geweest in het aantal klachten – omdat de herkenning toenam.

Over het algemeen slaagt de gemeente er goed in om klachten tijdig af te doen. Er wordt meestal eerst telefonisch contact opgenomen om te horen of een klacht informeel opgelost kan worden. Wanneer dat niet kan, wordt het formele traject ingezet, waarbij soms het telefonisch gesprek tevens het moment is waarop de klager gehoord wordt. Van dat telefonisch horen wordt niet altijd verslag gemaakt. Wanneer van een uiting van ongenoegen niet duidelijk is of deze moet worden aangemerkt als een klacht of een bezwaar, heeft de klachtcoördinator overleg met de secretaris van de bezwaarschriftcommissie. Per geval wordt dan gekeken wat de beste oplossing is, klacht of bezwaar. Meestal wordt voor klacht gekozen.

De aangeklaagde krijgt niet zelf de klachten doorgestuurd, het is aan de leidinggevenden om hen op de hoogte te brengen en te houden. De klachten worden getoetst aan de normen die de ombudsman ook hanteert. De klachten worden formeel afgedaan door het college van burgemeester en wethouders. De managers/afdelingshoofden verzenden soms zelf ook afdoeningsbrieven. Uit de dossiers blijkt dat die brieven en het traject daaraan voorafgaand niet altijd goed verlopen. Niet altijd wordt een hoorsessie aangeboden en de verwijzing naar de ombudscommissie ontbreekt. Daar komt bij dat het mandaatsbesluit ontbreekt, zodat de managers/afdelingshoofden juridisch niet bevoegd zijn om de klachten af te doen.

#### *Bijzonderheden*

Juridisch is de afdoening niet goed geregeld. De bestuursorganen zouden een mandaatsbesluit moeten nemen om de managers/afdelingshoofden de bevoegdheid op te dragen klachten af te doen.

Ook valt op dat niet in alle gevallen gehoord wordt, dat van het horen geen verslag wordt gemaakt en dat klagers soms 'onverwacht' telefonisch worden gehoord.

**Gemeente 2**

- **gemeente**
- **130** medewerkers
- **8** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij een **lokale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: –
- lerend vermogen: – –

Schriftelijke klachten komen bij de postkamer binnen, worden ingeboekt en aan de betreffende afdeling verzonden. Een kopie gaat naar de klachtcoördinator. De afdelingshoofden doen de klachten af. De klachtcoördinator wordt geacht de termijnen te bewaken en wordt soms geconsulteerd over de wijze waarop een concrete klacht afgedaan kan worden.

Of klachten telefonisch binnenkomen en wat daarmee gebeurt, is iets wat zich aan het oog van de klachtcoördinator onttrekt. Elektronisch ingediende klachten worden door de postkamer geprint, ingeboekt en verder als schriftelijk stuk behandeld, ook al staat de gemeente nog niet open voor elektronische stukken volgens de WEBV. Klagers worden, volgens de klachtcoördinator, niet altijd uitgenodigd voor een hoorzitting. Het lijkt vooral van aard van de klacht af te hangen of de klager gehoord wordt.

De normen die bij de beoordeling van klachten een rol spelen, zijn overgenomen van de Overijsselse ombudsman.

De betrokken ambtenaar wordt niet door de klachtcoördinator ingelicht. Het is aan zijn leidinggevende om hem ervan op de hoogte te brengen dat er een klacht tegen hem is ingediend. Volgens de klachtcoördinator gebeurt dit ook.

Onze gesprekspartner betwijfelt ten eerste of alle klachten herkend worden door de medewerkers van postregistratie. Wanneer niet duidelijk is wat een burger precies met een geschrift heeft bedoeld, zou het beter zijn wanneer de gemeente naar de telefoon grijpt om dat na te vragen. Dat gebeurt nu niet.

Er is voor gekozen om de afdelingshoofden de klachten te laten afdoen, omdat zij de inhoudelijke kennis van de afdeling en de problemen hebben. Wanneer de klachtcoördinator het onderzoek zou moeten uitvoeren, moet die daarvoor ook de afdeling inschakelen voor een inhoudelijke beoordeling. Volgens onze gesprekspartner zijn er geen grote inhoudelijke verschillen in de wijze waarop de verschillende afdelingshoofden de klachten afdoen. Tegelijkertijd gaf zij aan nauwelijks een inhoudelijk beeld te hebben van de klachtbehandeling, dus ze kon ook niet aangeven hoe nauwkeurig deze waarneming is.

Indien klachten en bezwaar samenlopen – hetgeen zelden voorkomt – worden deze gezamenlijk door de commissie bezwaar en beroep behandeld. De commissie heeft ook oog voor sociale en emotionele kanten van een zaak en kijkt dan ook verder dan het pure (juridische) bezwaar.

Voorheen was niet duidelijk of dit bestuursorgaan leerde van klachten. Wanneer in een concreet geval bijvoorbeeld aanbevelingen werden gedaan, werden deze niet ter kennis van het college gebracht. De klachtcoördinator heeft inmiddels aanbevelingen opgenomen in het jaarverslag. Wat vervolgens met deze aanbevelingen gedaan wordt, is onduidelijk.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat dossiers lang niet altijd compleet zijn. Met name afdoeningsbrieven ontbreken nogal eens. Verder wordt lang niet altijd verwezen naar de externe klachtvoorziening (de Overijsselse ombudsman). De klachtcoördinator vermoedt dat dit nog wel eens achterwege wordt gelaten in verband met de kosten die aan externe klachtbehandeling verbonden zijn.

In de regeling uit de Awb constateert de klachtcoördinator geen knelpunten. Wel is zij van mening dat het niet nodig zou moeten zijn dat klachten in de formele procedure terechtkomen.

#### *Bijzonderheden*

Klachtendossiers zijn niet altijd compleet.

De positie van de klachtcoördinator lijkt marginaal. Mevrouw is net begonnen als klachtcoördinator, heeft de functie als nevenfunctie waarvoor slechts heel beperkt tijd beschikbaar is en voert zelf het onderzoek niet uit. Ze is zich ervan bewust dat er een wereld te winnen is, maar het realiseren van veranderingen in de organisatie gaat moeizaam.

Van verwijzen naar een externe klachtbehandelaar wordt om financiële redenen afgezien.

#### **Gemeente 3**

- **gemeente**
- **400** medewerkers
- **15-20** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening en een procesbeschrijving
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: – –
- lerend vermogen: – –

Schriftelijke klachten worden door postkamer doorgezonden aan de klachtcoördinator. Die registreert de klachten en belt met de klager. Wanneer in dit gesprek de klacht niet afgehandeld kan worden, wordt de klacht uitgezet bij de afdelingshoofden. Wanneer een klacht telefonisch binnenkomt, wordt de klager meestal doorverbonden met de klachtcoördinator. De meeste klachten komen echter per post binnen.

De afdelingshoofden voeren het feitenonderzoek uit. De klachtcoördinator vat uiteindelijk de gegevens samen en brengt de stukken bij het college. Het college neemt het advies van de afdelingshoofden vrijwel altijd over.

Wanneer naar aanleiding van een klacht signalen ontvangen worden dat er knelpunten zijn, is het de bedoeling dat hier wat aan gedaan wordt. Of dat altijd gebeurt, is niet duidelijk.

Er wordt gebruikgemaakt van een definitie van het begrip klacht, maar deze definitie is niet in de gehele organisatie bekend.

#### *Bijzonderheden*

De functie van klachtcoördinator lijkt in deze gemeente een marginale positie. De klachtcoördinator is een junior die net is aangesteld en klachtfunctionaris is naast zijn andere taken. Hij lijkt geen greep te hebben op de organisatie en slaagt er niet in afdelingshoofden aan te sturen op klachtbehandeling.

#### **Gemeente 4**

- **gemeente**
- 72 medewerkers
- 2 klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een procesbeschrijving
- **centrale coördinatie en centrale afdoening in staf**
- aangesloten bij een **lokale ombudscommissie**
- professionaliteit klachtbehandeling: – –
- lerend vermogen: – –

Klachten kunnen in deze gemeente alleen schriftelijk worden ingediend. Klachten worden in eerste instantie ontvangen bij de postkamer. Die verzenden een ontvangstbevestiging en sturen de klacht door naar de centrale klachtcoördinator. De klachtcoördinator voert vervolgens zelf het onderzoek uit. Daarvan maakt een hoorzitting deel uit. Bij de hoorzitting zijn aanwezig de klager, de aangeklaagde medewerker, diens leidinggevende en de hoorcommissie. Er wordt in principe alleen gehoord als de klager en de medewerker in elkaars aanwezigheid kunnen worden gehoord. Dit om te voorkomen dat er een welles-nietesdiscussie ontstaat. De klachtcoördinator stelt vervolgens een concept-advies op dat door het college meestal wordt overgenomen. Wanneer het college wijzigingen aanbrengt in het advies, gaat dat meestal om toonzetting en formulering van de afdoeningsbrief aan klager.

Het herkennen van klachten is geen probleem, bij twijfel wordt contact opgenomen met de klachtcoördinator. Recent heeft de klachtcoördinator over een specifieke klacht contact gezocht met de VNG voor advies, omdat hem niet duidelijk was of het geschiedt dat hij ontving als een klacht moest worden aangemerkt. De VNG stelde zich op het standpunt dat 'alles valt onder het klachtrecht, tenzij bezwaar of beroep mogelijk is'. De klachtcoördinator kon zich hier wel in vinden en heeft het geschiedt als klacht opgevat.

Volgens onze gesprekspartner leert deze gemeente van klachten. Klachten ontstaan meestal doordat de communicatie tussen bestuursorgaan en burger niet goed verloopt. Doordat abtenaren op de hoogte worden gebracht van de klacht



leren ze daarvan. In werkprocessen zijn naar aanleiding van klachten wel verbeteringen aangebracht.

De gemeente biedt, naast excuses, meestal geen aanvullende genoegdoening, behoudens een enkele uitzondering. Bij deze gemeente worden geen knelpunten in de Awb ondervonden.

#### *Bijzonderheden*

Uit de dossiers kwam een veel minder rooskleurig beeld naar voren dan uit het gesprek. Ingediende klachten werden vaak met een toelichtende brief ter zijde geschoven. De brieven die de gemeente verzond waren weinig empathisch en soms erg nietszeggend. Er leek niet op professionele wijze met klachten omgegaan te worden.

Deze gemeente heeft de bewuste keuze gemaakt om klagers en medewerkers in elkaars aanwezigheid te horen. Wanneer klager dat niet wil, volgt in principe geen hoorzitting.

De gemeente werd geconfronteerd met een klacht van een eigen medewerker. Die klacht is niet intern behandeld, maar meteen voorgelegd aan de externe klachtcommissie, om problemen binnen de organisatie te voorkomen.

#### **Gemeente 5**

- **gemeente**
- **1125** medewerkers
- **285** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een beleidsregel
- **centrale en decentrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij een **lokale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: +
- lerend vermogen: – –

Klachten kunnen op verschillende wijzen bij deze gemeente ingediend worden. Zowel per post, per e-mail als per telefoon worden klachten ontvangen. E-mails worden door het callcenter ontvangen en doorgestuurd naar de postregistratie. Postregistratie boekt de klachten vervolgens in en geeft ze een code. De klacht wordt daarna doorgestuurd naar de klachtcoördinator van de dienst waar de klacht betrekking op heeft. Deze klachtcoördinator zet de klacht uit bij de afdelingshoofden van de afdeling waar de klacht over gaat. Taak van de klachtcoördinatoren is met name het bewaken van de termijnen. Daarnaast houden ze bij waar de klacht over ging, het type klacht bij en het oordeel van het bestuursorgaan. In een enkel geval grijpt de klachtcoördinator in wanneer de toon van de afdoeningsbrief niet juist is. De klachtcoördinatoren zijn niet fulltime als klachtcoördinator werkzaam, zij voeren hun taak uit als neventaak.

Het horen van klagers gebeurt heel weinig. Ook telefonisch horen komt nauwelijks voor. Het is wel de bedoeling om meer telefonisch contact op te nemen met klagers, maar hier ontbreekt vaak de tijd voor.

Herkennen van klachten gaat niet altijd goed. Door verschillende, niet sluitende systemen, zijn niet alle klachten digitaal terug te vinden. Verder kunnen klachten niet telefonisch worden ingediend, omdat men wil kunnen verifiëren. Het is wel mogelijk telefonisch te klagen, maar het frontoffice moet de klacht dan op schrift stellen, zodat er een stuk ligt. Dit levert interpretatievragen op over wanneer iets een klacht is. Om dit te ondervangen is er veel contact met de postkamer en het callcenter.

Het klachtmanagement bij deze gemeente is niet op peil. Maar weinig managers en bestuurders hebben 'iets' met klachtbehandeling.

Er worden wel aanbevelingen gedaan, maar deze worden door de afdelingen niet altijd overgenomen. Wanneer ze wel overgenomen worden, worden ze vaak niet uitgevoerd. Er zit geen druk achter. In die zin is de respondent gelukkig met de lokale ombudsman die de gemeente af en toe op de vingers kan tikken.

Er worden geen grote problemen met de Awb gevoeld.

#### *Bijzonderheden*

Opvallend is dat de klachtcoördinator van deze gemeente enthousiast is en werk probeert te maken van een goede klachtbehandeling in zijn gemeente. Hij loopt echter tegen een organisatie aan die niet wil, waardoor elk initiatief bij voorbaat tot mislukken gedoemd lijkt te zijn.

Niet alle klachten worden centraal verzameld. Zo blijkt Sociale zaken een eigen postadres te hebben, waar alle stukken ongeopend naar doorgezonden worden. Daar zitten ongetwijfeld ook klachten bij, maar die komen niet terug bij de klachtcoördinatoren.

Er zijn meerdere digitale systemen, die verschillend werken, waardoor soms gaten in overzichten lijken te vallen.

#### **Gemeente 6**

- **gemeente**
- **261** medewerkers
- **14-16** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en klachtadviesinstantie**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: –

Klachten kunnen op verschillende wijzen worden ingediend; per internet, de balie of een formulier. De meeste klachten komen echter per brief binnen.

De klachtcoördinator probeert de meeste klachten informeel op te lossen door de afdelingsmanagers te verzoeken contact op te nemen met de klager. Vaak lost een dergelijk gesprek de meeste problemen al op. Na een dergelijk gesprek wordt de klager een brief verzonden met het verzoek aan te geven of hij prijs stelt op voortzetting van de formele klachtbehandeling. Wanneer dit het geval is, komt de

klacht in het ‘formele’ traject terecht. Ook klachten die meteen als bijzonder serieus worden beschouwd, worden meteen in het formele traject behandeld. Dit houdt in dat de klachtadviesinstantie, die bestaat uit één externe, ingeschakeld wordt.

Het herkennen van klachten is wel eens lastig. Wanneer de postkamer de klacht niet als zodanig herkent, wordt deze naar de vakafdeling gezonden. Wanneer die twijfelt, weet deze de klachtcoördinator wel te vinden. Klachten komen dan ook uiteindelijk wel bij de klachtcoördinator terecht. Wanneer klachten niet meteen herkend worden, heeft dat echter wel als gevolg dat de termijn erg krap wordt.

Het samenlopen van klachten en bezwaren komt niet vaak voor. Wanneer het voorkomt worden ze niet meer gezamenlijk behandeld.

De klachtadviesinstantie doet in zijn advies over een klacht vrijwel altijd een aanbeveling. Het bestuursorgaan wijkt eigenlijk nooit af van het advies van de klachtadviesinstantie. Het is nog wel eens de vraag wat er nu gebeurt met aanbevelingen die door het bestuursorgaan zijn overgenomen. Voorheen werd niet gecontroleerd of hiermee iets gedaan werd, inmiddels wordt de uitvoering van aanbevelingen op de afsprakenlijst opgenomen en gecontroleerd. Aanbevelingen worden ook opgenomen in het jaarverslag klachtenregeling dat de gemeente uitbrengt.

De Awb is met betrekking tot klachtbehandeling wel werkbaar. Alleen worstelt men nog wel eens met de termijnen. Klachtbehandeling wordt gezien als een soort bemiddeling en dat kost tijd. Verder wordt over de manier waarop men om mag gaan met notoire klagers (en ook bezwaarmakers) niets geregeld in de Awb.

#### *Bijzonderheden*

Klachtadviesinstantie die bestaat uit één persoon. Lijnen met de klachtcoördinator en de klachtadviesinstantie zijn kort.

#### **Gemeente 7**

- **gemeente**
- **200** medewerkers
- **5-10** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij een **lokale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: –
- lerend vermogen: –

De functie van klachtcoördinator is bij deze gemeente ondergebracht bij de afdeling communicatie. Dit is in het verleden gedaan vanuit de gedachte dat klachten vaak betrekking hebben op onjuiste of een gebrek aan communicatie. Er ligt nu wel het idee om de functie van klachtcoördinator onder te brengen bij bestuurszaken. Dit omdat soms de werkzaamheden bij communicatie niet goed te plannen

zijn door actualiteiten, de veronderstelling is dat bij bestuurszaken klachtbehandeling beter te plannen is.

Wanneer een klacht binnenkomt en door de postkamer als zodanig herkend wordt, wordt deze doorgezonden naar de klachtcoördinator. De klachtcoördinator stuurt de ontvangstbevestiging en geeft de klager informatie over de behandeltermijn en de behandelaar. Hij zet de klacht vervolgens uit bij het afdelingshoofd die de klacht moet behandelen. De klachtcoördinator houdt de termijn waarbinnen de klacht behandeld moet worden in de gaten.

De afdelingshoofden schrijven zelf afdoeningsbrieven die naar het college gaan. De klachtcoördinator krijgt hier wel afschriften van, maar niet altijd voordat ze deur uit zijn.

De klachtcoördinator heeft het gevoel dat het met de herkenning van klachten niet altijd goed gesteld is. Er wordt naar verhouding weinig geklaagd en dat is niet per se een goede zaak, omdat het kan betekenen dat klachten onvoldoende herkend worden of burgers de weg naar de gemeente niet weten te vinden.

Niet alleen moet bij de postkamer opnieuw aandacht besteed worden aan klachtbehandeling, ook de telefonistes moeten leren omgaan met klachten. Nu worden maar zelden mensen met een klacht doorgeschakeld. Er moet aandacht komen voor de herkenning van klachten.

Wat de herkenning en het zichtbaar maken van klachten ook bemoeilijkt, is dat binnen deze gemeente een cultuur van afrekenen heerst. Daardoor zijn medewerkers niet geneigd een klacht over hun handelen aan te brengen, uit angst dat ze hiermee later geconfronteerd zullen worden.

De grenzen tussen bezwaar, klacht en melding zijn niet altijd heel scherp. Er zijn geen afspraken over wat als klacht en wat als bezwaar c.q. melding moet worden beschouwd. Men loopt echter makkelijk bij elkaar binnen om even informeel over een concreet geval te overleggen.

De klachtenregeling zou binnen de gemeente anders moeten worden vormgegeven. Omdat het college sterk hecht aan een goede klachtbehandeling moeten alle klachten door het college worden afgedaan, er is geen mandaat voor de klachtbehandelaren. Dit levert vertragingen op die niet nodig zijn.

Om goed te kunnen leren van klachten zouden er eigenlijk meer klachten moeten worden ontvangen. De klachtcoördinator gaat vaak wel naar aanleiding van een klacht even met het afdelingshoofd om tafel om te horen wat er nu, naar aanleiding van de klacht, gaat gebeuren. Ook komen klachten nog wel eens aan de orde in een teamoverleg.

Er is geen vaststaand normenkader voor het beoordelen van klachten. Dit is meer een *fingerspitzengefühl* dat de klachtbehandelaren zouden moeten hebben of ontwikkelen.

#### *Bijzonderheden*

De functie van klachtcoördinator wordt vervuld door een senior van de afdeling communicatie. Er wordt over gedacht deze functie binnen afzienbare tijd onder te brengen bij juridische zaken.

De organisatiecultuur staat een open klachtherkenning en -behandeling in de weg.

### **Gemeente 8**

- **gemeente**
- **905 medewerkers**
- **15 klachten op jaarbasis**
- **geen eigen regeling**
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij een **lokale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: –
- lerend vermogen: –

Deze gemeente kent allerlei manieren om klachten in te dienen. De meeste klachten betreffen bejegening en onjuiste informatieverstrekking.

Bij deze gemeente komt een klacht binnen bij de documentaire dienst. De ontvangstbevestiging wordt ook van hieruit verstuurd. Vervolgens wordt de klacht naar het betreffende afdelingshoofd gestuurd en gaat een kopie naar de klachtcoördinator.

De klachtcoördinator monitort voornamelijk en stuurt op excessen. Tevens houdt hij een overzicht bij van alle klachten.

De afdelingshoofden voeren zelf het onderzoek uit. In het geval van erg serieuze of grote klachten, gebeurt dit door de degene die boven het afdelingshoofd staat.

Horen gebeurt erg weinig. Dit ligt onder andere aan het ontbreken van kennis over het feit dat horen onderdeel is van de klachtprocedure. Tevens wordt vaak telefonisch even contact opgenomen ter informatie of lost de zaak zich al op, zodat horen wordt overgeslagen.

In het geval klacht en bezwaar samenlopen, worden ze niet apart behandeld. Maar eigenlijk is dit ook niet echt duidelijk.

Afdoeningsbrieven worden getekend door de direct leidinggevenden van de afdelingshoofden, die hebben daar ook het mandaat voor, ondermandaat is niet mogelijk.

Over het algemeen blijft de gemeente redelijk binnen de afdoeningstermijnen.

Het herkennen van klachten kan beter, daar komen trainingen voor. Er is ook voorgesteld om het klachtenoverzicht van de coördinator te behandelen in managementteamvergaderingen op hoog niveau binnen de gemeente. Dit om het bewustzijn van de omgang met klachten te verbeteren. Vooral de leidinggevenden die de klachten behandelen moeten volgens onze gesprekspartner het omgaan met klachten belangrijk vinden en de eindverantwoordelijkheid durven nemen.

Verder werd opgemerkt dat ten faveure van het leereffect, het belangrijk is om de klachtbehandeling op de afdeling te houden.

Zodra er ergens een patroon wordt bemerkt in klachten, worden mensen daarop aangesproken en volgt er eventueel een training.

De gemeente biedt naast excuses eigenlijk geen andere vormen van genoegdoening. Er is ook niet echt één lijn in de klachtbehandeling, dit is het gevolg van het integraal management dat de gemeente hanteert.

*Bijzonderheden*

Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat er eigenlijk nooit wordt doorverwezen naar een externe klachtinstantie.

Verder werden in deze gemeente de termen gegrond en ongegrond vermeden in het geval van klachten.

Mondelinge klachten die direct en dus ook mondeling worden afgedaan, worden in deze gemeente niet als klacht geregistreerd.

De klachtenregeling uit de Awb wordt niet consequent nagevolgd, mede wegens onhandigheid of onbekwaamheid van sommige medewerkers met formele regelingen.

**Gemeente 9**

- **gemeente**
- **1200** medewerkers
- **300** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in lijn**
- aangesloten bij een **lokale ombudscommissie**
- professionaliteit klachtbehandeling: –
- lerend vermogen: –

Een klacht indienen kan bij deze gemeente op meerdere manieren, meestal gebeurt het schriftelijk. De meeste klachten gaan over termijnoverschrijdingen en slordigheden in het werkproces.

Alle klachten die binnenkomen, maakt niet uit waar in de organisatie, gaan eerst naar de klachtenbalie bij publiekszaken. Daar boeken ze het in een speciaal meldsysteem en zetten het vervolgens weer uit op de afdeling. Ontvangstbevestigingen worden volgens onze gesprekspartner binnen een week verstuurd, de verordening spreekt van vijf werkdagen. Aangezien ze niet in de dossiers zaten, nemen we dit aan.

Op de afdeling komt de klacht eerst bij het afdelingssecretariaat, dan gaat de klacht door naar het afdelingshoofd. Deze checkt over wie de klacht gaat en neemt contact op met de klager.

Er volgt al dan niet een hoorzitting en uiteindelijk wordt een antwoordbrief opgesteld. Uit de dossiers was niet duidelijk te achterhalen of er gehoord is. In geval van horen worden klager en medewerker meestal niet in elkaars aanwezigheid gehoord.

De planning bij deze gemeente is om klachten in vier weken af te handelen. In weken gezien; eerst de intake, vervolgens het horen plannen, dan het horen plus een verslag en in week vier een antwoordbrief opstellen en versturen. Over het algemeen slaagt men erin binnen de wettelijke termijn van zes weken klachten af te doen.

De verwijzing naar de externe klachtvoorziening ontbreekt regelmatig in de afdoeningsbrieven.

Na afdoening van een gegronde klacht is het aan het afdelingshoofd om een verbeteractie voor te stellen.

In meer dan 50% van de gevallen is er direct telefonisch contact met de klager na ontvangst van de klacht. De ervaring leert hier dat dit in veel gevallen al leidt tot excuses en het intrekken van de klacht.

Er wordt strak gekeken naar klachten, zo worden strengere eisen gesteld aan bejegeningklachten.

Over het onderscheid tussen meldingen en klachten moet bij de intake niet teveel worden nagedacht. Evenzo of een klacht terecht is of niet. De opdracht is hierbij gewoon inboeken. Dit bevordert de betrouwbaarheid van de registratie.

#### *Bijzonderheden*

Uitgaande brieven werden, voor zover uit het dossieronderzoek bleek, erg weinig ingeboekt in het meldsysteem. Dit kwam ook naar voren uit het interview.

Bejegeningklachten waren nogal verspreid over de organisatie. Daarom is hier geen verbeteractie voor opgezet. Een persoonlijk gesprek met de medewerker wordt in de praktijk als meer effectief ervaren.

Uit het oogpunt van zorgvuldigheid tekent het College alle afdoeningsbrieven.

#### **Gemeente 10**

- **gemeente**
- **2.262** medewerkers
- **269** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in de lijn**
- aangesloten bij de een **lokale ombudscommissie**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: +

Binnen deze gemeente is een centrale klachtcoördinator werkzaam. De klachtcoördinator bekijkt of de klacht ontvankelijk is en, wanneer dit het geval is, verstuurt de ontvangstbevestiging. Vervolgens zet ze de klachten voor behandeling uit bij klachtbehandelaren die in de lijn werkzaam zijn. De verschillende diensten hebben hun eigen klachtbehandelaren.

Herkenning van klachten gaat over het algemeen goed. Ook de herkenning van mondelinge klachten verloopt redelijk goed. Wanneer de telefonisten het woord klacht horen of anderszins vermoeden dat een burger een klacht heeft, wordt de telefoon doorgeschakeld naar de centrale klachtcoördinator. Bij diens afwezigheid nemen de klachtbehandelaren mondelinge klachten in ontvangst en worden telefoontjes naar hen doorgeschakeld.

Voorkeur heeft het informeel afdoen van de klacht. Wanneer dit niet lukt wordt een hoorzitting georganiseerd, waar partijen de gelegenheid krijgen hun klacht toe te lichten. De klachtbehandelaar schrijft vervolgens een advies over de afdoe-

ning van de klacht. Het hoofd van de betreffende dienst doet de formele afdoening. Daarvoor is door het bestuursorgaan mandaat verleend.

Er wordt meer en meer naar gestreefd om klachten informeel af te doen. Dit scheelt tijd en de klager is hier vaak bij gebaat. Ook is men van plan binnenkort altijd telefonisch contact te zoeken met de klager.

Dit bestuursorgaan leert van klachten. Een enkele klacht over een werkwijze is soms voldoende om de gehele werkwijze tegen het licht te houden en aan te passen. Dit heeft ook te maken met de cultuuromslag die langzaam plaatsvindt. Voorheen schoten medewerkers in de verdediging en zetten de hakken in het zand wanneer ze met een klacht geconfronteerd werden. Hoewel die primaire reactie nog steeds bestaat, weten de klachtbehandelaren nu het eergevoel van de medewerkers aan te spreken: kan de dienstverlening nog beter?

#### *Bijzonderheden*

Dossiers zijn goed op orde.

Dit bestuursorgaan steekt tijd en energie in het 'opvoeden' van medewerkers met betrekking tot klachten. Nieuwe medewerkers krijgen een korte voorlichting over klachtbehandeling. Voor medewerkers die met een klacht tegen hun persoon worden geconfronteerd is een folder ontwikkeld. Hierin staat wat zij kunnen verwachten. Klachten worden altijd, samen met deze folder, doorgestuurd aan medewerkers.

Dit bestuursorgaan heeft last van een aantal notoire klagers.

#### **Provincie 1**

- **provincie**
- **1000** medewerkers
- **7** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een beleidsregel
- **centrale coördinatie** en **centrale afdoening in staf**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: +

Wanneer een klacht binnenkomt (tot nu toe altijd schriftelijk), wordt dezelfde dag nog telefonisch contact opgenomen met de klager. De klager krijgt dan de keuze tussen een informeel en een formeel traject. Een informeel traject houdt in dat de klager en de betreffende afdeling proberen om er samen in een gesprek uit te komen. Dat gesprek staat dan onder leiding van een onafhankelijke – externe – derde. De klacht wordt zolang met instemming van de klager aangehouden. De juridische afdeling is hierbij niet betrokken. Mocht het vervolgens alsnog tot een formele procedure komen, dan zijn zij in staat om nog onpartijdig te kunnen beslissen.

Wanneer het (alsnog) tot een formele procedure komt, schrijft de juridische afdeling een leidraad met daarin de feitelijke gegevens. Soms is daarin ook een aanzet



voor de richting van het oordeel te vinden. Vervolgens wordt de klager uitgenodigd voor een hoorzitting. Het horen geschiedt door een hoorcommissie. De commissie bestaat uit een externe voorzitter en een gedeputeerde, die terzijde worden gestaan door een secretaris. De hoorgedeputeerde is nooit de portefeuillehouder van de afdeling waarover geklaagd is.

Samenlopende klachten en bezwaren komen weinig voor. In een recent geval waarin dit wel het geval was, heeft de commissie die in de bezwaarzaak hoorde ook aansluitend de klacht gehoord. Materieel gezien was het één procedure, formeel werd er een onderscheid tussen het bezwaar en de klacht aangebracht.

Herkenning van klachten is volgens onze gesprekspartner geen probleem. Wanneer niet helemaal duidelijk is wat met een bepaald geschrift bedoeld wordt, grijpt men snel naar de telefoon om contact op te nemen met de schrijver.

Naar aanleiding van de klachtprocedure worden er leerpunten vastgesteld. Deze leerpunten worden aan het college en de vakafdelingen ter kennis gebracht. Het college ontziet zich daarbij niet en geeft ook zichzelf wel eens een opdracht.

De regeling uit de Awb is wel goed. Er is waardering voor dat de regeling ruimte biedt voor een informele afdoening, het zoeken van contact met de klager en het herstellen van fouten. Wat nog wel eens een vraag is, is hoe diep het bestuursorgaan inhoudelijk op het dossier moet ingaan waarop de klacht betrekking heeft. Praktisch wordt daar meestal wel een goede oplossing voor gevonden.

#### *Bijzonderheden*

Het college vindt klachtbehandeling belangrijk en is door middel van de hoorcommissie en hoorprocedure bij de klachtbehandeling betrokken.

Door de informele voorfase worden klachten niet altijd binnen de termijn afgedaan. De provincie stelt zich op het standpunt dat opschorten van de termijn met instemming van klager kan. Ook telt zij de perioden waarin op actie van de klager wordt gewacht, niet mee voor de termijnen. Wanneer op die manier gekeken wordt, haalt de provincie de termijnen. De Awb biedt deze mogelijkheden niet (expliciet) voor klachtbehandeling.

Ambtenaren of afdelingen kunnen weigeren mee te werken aan een informele oplossing. Daarmee zijn zij praktisch in staat het bestuursorgaan te vragen om een oordeel over hun handelen.

Er is een duidelijke visie op klachtbehandeling. De procedures en werkwijzen zijn goed doordacht.

#### **Provincie 2**

- **provincie**
- **958** medewerkers
- **30** klachten op jaarbasis
- **geen eigen regeling**
- **centrale coördinatie en klachtadviesinstantie**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: +

Klachtherkenning vindt plaats bij de postkamer. Alles waarvan de postkamer vermoedt dat het een klacht is wordt doorgestuurd naar de klachtcoördinator. In principe wordt er eerst gebeld met de klager om te achterhalen of die zijn klacht als klacht behandeld wil zien.

De klachtcoördinator vraagt de afdelingshoofden een rapport op te stellen. Dit wordt aan de klagers verzonden. Wanneer die zich in dit rapport kunnen vinden, wordt de klacht als afgehandeld beschouwd. Alleen wanneer dit niet zo is, wordt er overgegaan tot het horen van de klager. Dit komt niet vaak voor.

Het horen vindt plaats door de klachtadviesinstantie. De klachtadviesinstantie wordt gevormd door een externe voorzitter en drie leden (uit provinciale staten). In principe hoort de voorzitter alleen. Alleen bij klachten over provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin wordt de voltallige klachtadviesinstantie ingeschakeld.

Het behandelen van klachten gebeurt over het algemeen wel binnen de daarvoor geldende termijnen.

Klachten worden door de medewerkers van deze provincie voornamelijk als vervelend ervaren. Het management heeft echter wel aandacht voor klachten en klachtbehandeling. Volgens onze respondent wordt van klachten wel geleerd. In het verleden zijn naar aanleiding van klachten medewerkers op cursus gezonden. Geschriften waarvan het niet duidelijk is of het gaat om een klacht of een bezwaar komen minder voor dan voorheen. De afstemming over deze zaken is verbeterd. Klachten betreffende milieuzaken vormen nog wel eens een probleem. Vaak zijn dit klachten gericht tegen het beleid van de provincie en als zodanig niet ontvankelijk. In deze klachten zitten echter nog wel eens bejegeningaspecten verborgen die niet opgemerkt worden en die dus ook niet als klacht behandeld worden. Knelpunten met de Awb worden niet gevoeld.

#### *Bijzonderheden*

Deze provincie merkt heel veel uitingen van ongenoegen aan als klacht. Opmerkingen van burgers worden snel in de klachtprocedure opgenomen.

De Commissaris der Koningin ontplooit vanuit zijn ombudsfunctie activiteiten naar burgers die contact met hem opnemen. Wanneer dit gaat om burgers die ook over dezelfde zaak een klacht hebben ingediend, doorkruist dit nogal eens de klachtprocedure.

Hoewel deze provincie een klachtadviesinstantie heeft, komt deze zelden bijeen. De meeste klachten worden door de klachtcoördinator informeel afgedaan.

#### **Provincie 3**

- **provincie**
- **1000** medewerkers
- **10** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en klachtadviesinstantie**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: +
- lerend vermogen: – –

Bij deze provincie bestaat de mogelijkheid om onder elke brief een tekstblok te plaatsen waarin een verwijzing naar de klachtenregeling en klachtcoördinator is opgenomen. Deze verwijzing wordt ook regelmatig opgenomen. De klachtcoördinator ontvangt af en toe telefoontjes van mensen die op die manier op het spoor van de klachtprocedure zijn gekomen en een klacht willen indienen. Verder komen klachten binnen via de website van de provincie en de post.

Wanneer een klacht is binnengekomen, neemt de klachtcoördinator contact op met de sector waar de klacht betrekking op heeft. De klachtcoördinator doet vervolgens de voorzitter van de klachtadviescommissie een voorstel voor de afhandeling van de klacht: door de klachtcoördinator (zo mogelijk informeel via art. 9:5 Awb), door de voorzitter en de klachtcoördinator in diens rol als secretaris van de klachtadviescommissie of door de gehele commissie.

Voordeel van dit systeem vindt de respondent dat het flexibiliteit in de afhandeling biedt en dat je elke klacht op de daarvoor geëigende wijze kunt behandelen.

Van de (gemiddeld) tien klachten die op jaarbasis binnen komen worden er ongeveer vijf tot zes onderhands afgedaan met toepassing van artikel 9:5 Awb. De overige vier of vijf komen in de formele procedure terecht. Jaarlijks komt er een klachtenjaarverslag uit. De gegevens uit dat verslag worden in summier vorm ook overgenomen voor het burgerjaarverslag van de commissaris.

Volgens respondent gaat het met de herkenning van klachten bij deze provincie redelijk goed. Er is geen waterdicht systeem, maar hij vermoedt dat dit ook niet mogelijk is. Dat het met de herkenning van klachten wel goed zit, leidt hij onder meer af uit de cijfers van het aantal klachten bij de ombudsman. Deze wijken niet af van het aantal klachten van andere provincies die naar de ombudsman doorgestuurd worden.

Verder weet ook de organisatie hem te vinden wanneer het gaat om klachten. Enigszins cynisch gesteld: de collega's willen van dossiers af; wanneer ze die op het bureau van de klachtcoördinator kwijt kunnen, zullen ze dat zeker doen.

Deze provincie leert niet van klachten. Onze gesprekspartner meent dat de klachtprocedure, evenals de bezwaarprocedure, meer gezien wordt als een middel om lastige burgers te weren dan als middel om de dienstverlening te verbeteren.

Men ervaart geen knelpunten in de regeling van de Awb. Wel wordt gewaardeerd dat de Awb flexibiliteit biedt bij de klachtbehandeling.

#### *Bijzonderheden*

De manier waarop de klachtprocedure is ingericht, waarbij naarmate de klacht ernstiger is de procedure zwaarder wordt, lijkt een werkbare manier om aan de eisen van hoofdstuk 9 Awb te voldoen en toch niet voor elke klacht de hele procedure van de klachtadviescommissie te moeten doorlopen.

In de klachtadviescommissie hebben leden van Provinciale Staten zitting. Voor de invoering van hoofdstuk 9 Awb was dit al het geval en dit is nooit veranderd. Voor een zo groot mogelijke afstand tot het bestuursorgaan bij de klachtbehandeling zou het volgens onze gesprekspartner beter zijn als de klachtadviescommissie bestaat uit externen.

De medewerkers van deze provincie staan niet open voor klachten. De klachtprocedure wordt gezien als een kanaal om lastige burgers van de vakafdelingen te weren.

### **Waterschap 1**

- **waterschap**
- **600** medewerkers
- **6-8** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en centrale afdoening in de staf**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: +
- lerend vermogen: –

Dit waterschap probeert klachten zoveel mogelijk informeel af te doen. Daar slaagt het meestal ook in. Vaak is er sprake van een communicatieprobleem. Door het oplossen van dit probleem wordt vaak ook een klacht al opgelost.

Klachten worden op allerlei manieren ingediend. Wanneer er sprake is van een 'serieuze' klacht – als voorbeeld wordt een vechtpartij van een medewerker genoemd – wordt die wel meteen via de formele klachtbehandeling afgehandeld. De klachtcoördinator voert het onderzoek uit, hoort betrokkenen en schrijft het advies. Hoewel deze taak formeel bij het sectorhoofd ligt, is het in de praktijk de klachtcoördinator die zich hiermee bezighoudt. Het bestuur van dit waterschap wijkt – voor zover de klachtcoördinator bekend – eigenlijk niet af van het advies.

Wanneer het nodig is, worden wel aanbevelingen gedaan. Dit wordt belangrijk gevonden, omdat zonder aanbevelingen je niet kunt leren van een klacht.

De hoogste leidinggevende hecht belang aan een goede klachtbehandeling. Wanneer het nodig is, vindt er ook overleg plaats tussen deze hoogste leidinggevende en de klachtcoördinator.

Het onderscheid tussen klachten en meldingen enerzijds en klachten en bezwaar anderzijds is wel duidelijk. Samenloop van klachten en bezwaar komt eigenlijk niet voor.

Er is geen eigen normenkader voor het behandelen van klachten. De regeling uit de Awb bevat geen knelpunten.

### **Bijzonderheden**

Behandelen van klachten binnen de termijn lukt vaak niet. De poging om tot informele afhandeling te komen kost tijd en daardoor worden de termijnen niet gehaald.

## Waterschap 2

- waterschap
- 700 medewerkers
- 23 klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een verordening
- **centrale coördinatie en klachtadviesinstantie**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: ++
- lerend vermogen: –

Klachten die binnenkomen bij de postkamer, of via e-mail, worden doorgestuurd naar de klachtcoördinator. Klachten die telefonisch binnenkomen worden alleen doorgestuurd als ze niet meteen opgelost kunnen worden. Wanneer klachten op een vakafdeling terecht zijn gekomen omdat postregistratie ze niet als klacht heeft herkend, sturen de vakafdelingen de klacht alsnog door aan de klachtcoördinator.

Er wordt geprobeerd om klachten zoveel mogelijk meteen informeel op te lossen. De klachtcoördinator zet daartoe de klacht uit bij het betreffende afdelingshoofd. De afdeling schrijft een advies voor de dijkgraaf en die schrijft vervolgens een brief aan de klager. De klager wordt gevraagd of hij met deze informele afhandeling van zijn klacht kan instemmen. Wanneer hij dat kan, wordt hem verzocht binnen twee weken contact op te nemen met de klachtcoördinator. Als hij dit niet doet, wordt de formele procedure voortgezet.

Wanneer men er niet in slaagt om de klacht informeel af te doen, wordt de klacht neergelegd bij de klachtadviesinstantie. Die geeft een advies, dat door het bestuursorgaan in de regel gevolgd wordt.

Het onderscheid tussen bezwaren, meldingen en klachten is nog wel eens lastig. Binnen dit waterschap is bij de medewerkers de procedure niet tot in detail bekend. Dat heeft ook te maken met fusies die recent hebben plaatsgevonden.

Ook naar burgers toe zou de mogelijkheid om te klagen beter bekend kunnen worden gemaakt. Hiervoor zijn wel ideeën in ontwikkeling, maar door een gebrek aan tijd worden deze tot nu toe niet uitgevoerd.

Naar aanleiding van klachten worden er wel conclusies getrokken over de dienstverlening. De klachtadviescommissie doet wel eens aanbevelingen, al komen ze niet vaak in actie.

Een kader om klachten te beoordelen ontbreekt. De klachten verschillen zo van elkaar dat het ook nauwelijks mogelijk is om hiervoor een goed kader te ontwikkelen. Ook de klachtadviescommissie heeft geen eigen kader.

Hoofdstuk 9 van de Awb is over het algemeen wel werkbaar. Grootste problemen zijn de termijnen waarbinnen een klacht afgehandeld moet zijn.

### *Bijzonderheden*

Tijdens het interview wees onze gesprekspartner er herhaaldelijk op dat zij vond dat er nog veel verbeteringen in de klachtbehandeling moesten plaatsvinden. Uit

de dossierstudie en het interview blijkt dat het waterschap het ten opzichte van de overige bestuursorganen heel goed doet.

In de brieven die dit waterschap bij een informele afdoening verstuurt, wordt klagers gevraagd te reageren wanneer ze tevreden zijn over de informele afhandeling. Het waterschap gaat er dus niet van uit dat een informele afhandeling tot tevredenheid stemt, burgers moeten dit expliciet zelf te kennen geven.

### **Waterschap 3**

- waterschap
- **240** medewerkers
- **72** klachten op jaarbasis
- **eigen regeling** in de vorm van een procesbeschrijving
- **centrale coördinatie en decentrale afdoening in de lijn**
- aangesloten bij de **Nationale ombudsman**
- professionaliteit klachtbehandeling: –
- lerend vermogen: –

Klachten kunnen op allerlei wijzen worden ingediend. De meeste klachten gaan over belastingen.

De klachten worden in eerste instantie ontvangen bij de postkamer. Daar wordt ook de ontvangstbevestiging verstuurd met daarin informatie over de afdoenings termijn.

Telefonische klachten worden genoteerd. Dit is nodig om ze te kunnen uitboeken.

De schriftelijke klachten worden doorgestuurd naar de afdeling waar de klacht betrekking op heeft, een kopie gaat naar juridische zaken.

Er zijn vier juristen en elke jurist heeft een afdeling in zijn portefeuille. De afhandeling gebeurt wel door de afdeling, maar juridische zaken coördineert. Tevens bewaken zij naast de afdeling zelf de termijnen.

De afhandeling op de afdeling gebeurt door een senior medewerker. Het hoofd van de afdeling bemoeit zich ook, ingeval dat nodig is, met de medewerker waarover wordt geklaagd.

In de meeste gevallen wordt bij de afdoening niet doorverwezen naar de externe klachtinstantie.

In periode van het verwerken van kwietscheldingsverzoeken voor de waterschapsbelasting worden wel termijnen overschreden. Het gaat dan om zes- tot zevenduizend klachten. Maar ook uit de dossiers bleek dat de termijn vaak fors overschreden wordt.

De senior medewerker op de postkamer doet de herkenning van klachten. Bij twijfel wordt een jurist geraadpleegd. Bestaat er dan nog steeds twijfel, dan geldt het voordeel van de twijfel.

Verschil tussen klacht en bezwaar komt wel eens aan de orde. In dat geval worden ze gescheiden behandeld, dit is wel zo duidelijk naar de burger toe.

Bijscholing vindt plaats, tevens houden de juristen jurisprudentie bij. Ook worden er cursussen gegeven binnen de organisatie.

*Bijzonderheden*

Horen gebeurt eigenlijk nooit, alleen telefonisch. Tenzij er uitdrukkelijk behoefte van de burger is aan een hoorzitting.

In geval van bejegingsklachten gaat men bij het waterschap altijd uit van het perspectief van de burger. Want de medewerker kan het wel niet slecht bedoeld hebben, de burger heeft het wel zo ervaren.

## Bijlage 7 Vragenlijst klagers

Voor de enquêteurs: Alle opmerkingen die cursief gedrukt staan, zijn ter informatie voor de enquêteurs.

- Lees de vragen letterlijk voor.
- lees de antwoordcategorieën niet voor, tenzij dit uitdrukkelijk is aangegeven; laat de klagers in eigen woorden antwoorden en kies vervolgens de antwoord-optie die daar het best bij past.
- Bij elke vraag is een ‘open’ antwoordcategorie ‘anders’ opgenomen. Dit is voor de antwoorden die echt niet in de andere antwoordcategorieën te vinden zijn. Wijk er niet te snel naar uit! Deze open categorie kan ook gebruikt worden om een toelichting op een antwoord te noteren.
- Noteer op de lijst of je de klager hebt bereikt of niet. Wanneer een klager op een ander moment teruggebeld wil worden, noteer dat dan ook.
- We hebben de software getest. Mocht je toch nog fouten of onhandigheden tegenkomen, meld die dan zo snel mogelijk, dan kunnen we kijken of die als nog hersteld kunnen worden.
- Invullen van de lijst kan online (gebruik bij voorkeur Mozilla) via: [www.....nl](http://www.....nl)

### Inlogscherf

Om een klager van welk bestuursorgaan gaat het?.....

Welke enquêteur heeft het interview afgenomen?

- ☐ Ina
- ☐ Jasper
- ☐ Niels
- ☐ Hebel
- ☐ Jolanda

### Begin van de vragenlijst

Goedemorgen/-middag/avond. U spreekt met <naam enquêteur> van Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen. Wij voeren een onderzoek uit naar de wijze waarop overheidsorganen omgaan met klachten. Van <bestuursorgaan x> hebben we doorgekregen dat u in de afgelopen twee jaar een klacht bij hen hebt ingediend. Als het goed is hebt u hierover een brief van ons gehad. Wij hebben begrepen dat u aan dit onderzoek mee wilt werken. Klopt dat?



Komt het u gelegen als ik u daar nu enkele vragen over stel? Dit duurt ongeveer 10 minuten.

*Indien niet: informeren naar een moment waarop het wel gelegen komt. Noteren op de lijst. Bedanken en gesprek beëindigen.*

*Indien persoon niet mee wil werken, noteren op de lijst.*

### Inleidende vragen

Ik wil beginnen met u een aantal inleidende vragen te stellen over de klacht die u hebt ingediend en de redenen die u daarvoor hebt gehad.

- 1 Bij welke dienst heeft u uw klacht ingediend?
  - a Dienst Algemene en Publiekszaken (DAPZ)
  - b Dienst Brandweer en Rampenbestrijding
  - c Dienst Concernstaf (CS)
  - d Dienst Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)
  - e Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)
  - f Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB)
  - g Dienst Werk, Zorg en Inkomen (DWZI)
  - h Anders .....

- 2 Waarover hebt u bij <bestuursorgaan x> een klacht ingediend?

.....  
*Noteer antwoord in steekwoorden. als de respondent een specifiek organisatieonderdeel noemt waar hij zijn klacht heeft ingediend, noteer die dan ook.*

*Indien mogelijk geef aan welke van onderstaande categorieën van toepassing zijn.*

Meerdere antwoorden mogelijk.

- ☐ Tijdigheid
  - ☐ Voortvarendheid
  - ☐ Bejegening
  - ☐ Onvoldoende informatieverstrekking door het bestuursorgaan
  - ☐ Anders .....
- 3 Heeft u ook nog een andere procedure gevolgd over het zelfde onderwerp? Bijvoorbeeld een bezwaarprocedure?
    - ☐ Ja
    - ☐ Nee
    - ☐ Anders
  - 4 Heeft u uw klacht zelf ingediend of heeft u zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door iemand anders?
    - ☐ Zelf ingediend
    - ☐ Laten bijstaan
    - ☐ Anders.....

5 Hoe heeft u deze klacht ingediend? → *Antwoordcategorieën noemen.*

- ☐ Mondeling  
☐ Telefonisch  
☐ Per brief  
☐ Per e-mail  
☐ Via internet  
☐ Dat weet ik niet  
☐ Anders.....

6 Voor het indienen van een klacht kunnen verschillende redenen bestaan, dit kunnen zowel positieve als negatieve redenen zijn. Met positieve redenen bedoelen we redenen die voor u een stimulans zijn of kunnen zijn om een klacht in te dienen. Negatieve redenen zijn redenen die u ervan zouden kunnen weerhouden om een klacht in te dienen. Ik zal u zo een aantal positieve redenen voorlezen. Kunt u van deze redenen aangeven of ze voor u een rol hebben gespeeld bij het indienen van uw klacht? U kunt daarbij kiezen uit de antwoorden:

Geheel op mij van toepassing (1)

Op mij van toepassing (2)

Gedeeltelijk op mij van toepassing, gedeeltelijk niet op mij van toepassing (3)

Niet op mij van toepassing (4)

Geheel niet op mij van toepassing (5)

Hierbij is geheel van toepassing 1 en geheel niet van toepassing 5

Stelling	Geheel op mij van toepassing	van toepassing	Gedeeltelijk wel gedeeltelijk	Niet van toepassing	Geheel niet op mij van toepassing
Als je geen klacht indient, heb je ook geen recht van spreken					
Als je een klacht indient, heb je een grote kans dat er wat aan wordt gedaan.					
Door een klacht in te dienen maak ik de organisatie attent op fouten.					
Door een klacht in te dienen, stel ik de leiding van de organisatie in staat er wat aan te doen.					
Door een klacht in te dienen zorg ik ervoor dat anderen niet van dezelfde fout de dupe worden.					
Door een klacht in te dienen kan ik op een snelle en gemakkelijke manier mijn recht halen.					
Door een klacht in te dienen, wordt de ambtenaar waarover ik een klacht heb op de vingers getikt.					

- 7 Ik lees u nu een aantal stellingen voor die een reden zouden kunnen zijn om geen klacht in te dienen. Misschien heeft u in het verleden afgezien van het indienen van een klacht vanwege één van deze redenen. Kunt u aangeven of u wel eens bij deze stellingen heeft stilgestaan toen u een klacht heeft ingediend of wilde indienen? U kunt daarbij kiezen uit dezelfde antwoorden als bij de vorige vraag.

Stelling	Geheel op mij van toepassing	van toepassing	Gedeeltelijk wel gedeeltelijk niet op mij van toepassing	Niet van toepassing	Geheel niet op mij van toepassing
Het indienen van een klacht is een hoop gedoe. Het kost teveel tijd.					
Het indienen van een klacht is een zinloze activiteit, ze gaan toch gewoon hun gang.					
Het indienen van een klacht is Ingewikkeld, daar heb ik geen zin in.					
Als je een klacht indient, vrees ik dat het later tegen je wordt gebruikt.					

#### Vragen over de informatievoorziening over de klachtprocedure

De volgende vragen gaan over de informatie die heeft ontvangen over de klachtprocedure.

- 8 Hoe wist u, voordat u uw klacht indiende, dat het mogelijk was om bij bestuursorgaan x te klagen? → *Meerdere antwoorden mogelijk.*
- ☐ Al eerder een klacht ingediend.
  - ☐ Uit een folder/gids of brief van <bestuursorgaan x> gehaald.
  - ☐ Op de website van <bestuursorgaan x> gevonden.
  - ☐ Door een medewerker van <bestuursorgaan x> medegedeeld.
  - ☐ Van kennissen/vrienden/familie gehoord.
  - ☐ Ik wist het niet maar heb gewoon een klacht ingediend.
  - ☐ Anders.....
- 9 Heeft het u veel moeite gekost om uw klacht in te dienen?
- ☐ Ja, het heeft me erg veel moeite gekost.
  - ☐ Ja, het heeft me beetje moeite gekost.
  - ☐ Nee, het heeft me nauwelijks moeite gekost.
  - ☐ Nee, het heeft me helemaal geen moeite gekost.
  - ☐ Anders.....
- 10 Over welke onderdelen van de klachtenprocedure heeft u, nadat u uw klacht had ingediend, informatie ontvangen? → *Antwoorden noemen.*

- ☐ Wie behandelt de klacht (contact)
- ☐ Horen en hoorzitting (regels)
- ☐ Behandelingstermijn (regels)

- 11 Was de informatie die u ontvangen heeft toereikend? Of miste u iets?
- ☐ Informatie was toereikend
  - ☐ Ik miste iets namelijk .....
- 12 Bent u tevreden over de mate waarin informatie over de klachtprocedure beschikbaar is?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
  - ☐ Anders .....
- 13 Werdt u door de klachtbehandelaar op de hoogte gehouden van de vorderingen van het onderzoek?
- ☐ Ja
  - ☐ Gedeeltelijk
  - ☐ Nee
  - ☐ Dat weet ik niet meer
  - ☐ Anders .....

#### **Feitelijke gang van zaken/ hoorzitting**

Ik wil u nu een paar vragen stellen over de feitelijke gang van zaken nadat u uw klacht had ingediend.

- 14 Heeft u een schriftelijke ontvangstbevestiging van uw klacht gekregen?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
  - ☐ Dat kan ik me niet herinneren
  - ☐ Anders .....
- 15 Bent u uitgenodigd om uw klacht mondeling toe te lichten?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee → *door naar 22*
  - ☐ Dat kan ik me niet herinneren → *door naar 22*
  - ☐ Anders .....
- 16 Hebt u gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een toelichting te geven?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee → *door naar 22*
- 17 Heeft u uw toelichting via een telefoon gegeven of heeft u een persoonlijk gesprek gehad?
- ☐ Ik ben telefonisch gehoord → *door naar 19*
  - ☐ Ik ben in persoon gehoord → *door naar 18*

18 Vond u de sfeer bij de hoorzitting formeel of juist informeel?

- ☐ Formeel  
☐ Informeel

19 U heeft aangegeven dat u via de telefoon bent gehoord. Is er met u een afspraak gemaakt over op welk moment u gebeld zou worden voor een toelichting?

- ☐ Ja  
☐ Nee

20 Vond u dat u via de telefoon voldoende mogelijkheden had om uw klacht toe te lichten?

- ☐ Ja  
☐ Nee

21 Had u – achteraf gezien – liever een persoonlijk gesprek gehad om uw klacht toe te lichten?

- ☐ Ja  
☐ Nee

22 Is uw klacht inmiddels afgehandeld?

- ☐ Ja  
☐ Nee → *door naar 26*

23 Wat vond u van de termijn waarbinnen uw klacht is afgehandeld?

- ☐ Het duurde veel te lang voordat mijn klacht was afgehandeld.  
☐ Het duurde lang voordat mijn klacht was afgehandeld.  
☐ De termijn was niet extreem lang en niet extreem kort.  
☐ Mijn klacht is snel afgehandeld.  
☐ Mijn klacht is heel snel afgehandeld.  
☐ Anders .....

24 Hoe lang heeft het, vanaf het moment waarop u uw klacht indiende, geduurd voordat uw klacht is afgehandeld?

- ☐ Binnen 1 week na het indienen van mijn klacht  
☐ 1 tot 3 weken na het indienen van mijn klacht  
☐ 3 tot 6 weken na het indienen van mijn klacht  
☐ 6 tot 10 weken na het indienen van mijn klacht  
☐ 10 tot 30 weken na het indienen van mijn klacht  
☐ Meer dan 30 weken na het indienen van mijn klacht  
☐ Anders .....

25 Bent u tevreden over de termijn waarin uw klacht onderzocht is?

- ☐ Ja  
☐ Nee  
☐ Neutraal

**Bent u serieus genomen?**

De volgende vragen gaan over de manier waarop de klachtbehandelaar met u en met uw klacht om is gegaan.

26 Vond u dat degene die uw klacht behandelde u serieus nam?

- ☐ Ja, ik ben volledig serieus genomen.
- ☐ Ja, ik werd serieus genomen.
- ☐ Ik ben deels wel en deels niet serieus genomen.
- ☐ Nee, ik ben niet serieus genomen.
- ☐ Nee, ik ben helemaal niet serieus genomen.
- ☐ Weet ik niet meer.

27 Vond u de indruk dat de klachtbehandelaar objectief?

- ☐ Ja, ik vond de klachtbehandelaar volledig objectief.
- ☐ Ja, ik vond de klachtbehandelaar redelijk objectief.
- ☐ De klachtbehandelaar was soms wel en soms niet objectief.
- ☐ Nee, de klachtbehandelaar was niet objectief.
- ☐ Nee, de klachtbehandelaar was absoluut niet objectief.
- ☐ Weet ik niet meer.

28 Vond u de klachtbehandelaar deskundig?

- ☐ Ja, de klachtbehandelaar was erg deskundig.
- ☐ Ja, de klachtbehandelaar was deskundig.
- ☐ De klachtbehandelaar was op sommige punten wel en op sommige niet deskundig.
- ☐ Nee, de klachtbehandelaar was niet deskundig.
- ☐ Nee, de klachtbehandelaar was absoluut niet deskundig.
- ☐ Dat weet ik niet meer.

29 Nam de klachtbehandelaar voldoende tijd om uw klacht af te handelen?

- ☐ Ja, de klachtbehandelaar nam meer dan voldoende tijd.
- ☐ Ja, de klachtbehandelaar nam voldoende tijd.
- ☐ De klachtbehandelaar nam niet altijd voldoende tijd.
- ☐ Nee, de klachtbehandelaar nam onvoldoende tijd.
- ☐ Nee, de klachtbehandelaar nam absoluut onvoldoende tijd.
- ☐ Dat weet ik niet meer.

30 Vond u de klachtbehandelaar vriendelijk?

- ☐ Ja, erg vriendelijk.
- ☐ Ja, redelijk vriendelijk.
- ☐ Neutraal.
- ☐ Nee, redelijk onvriendelijk.
- ☐ Nee, erg onvriendelijk.
- ☐ Dat weet ik niet meer.

### Uitkomst

De volgende vragen gaan over de uitkomst van uw klacht en het oordeel van het bestuursorgaan over uw klacht.

31 Is uw klacht gegrond verklaard, met andere woorden, hebt u gelijk gekrijgen?

- ☐ Ja
- ☐ Deels
- ☐ Nee
- ☐ Geen eindoordeel
- ☐ Klacht is niet in behandeling genomen
- ☐ Anders .....

32 Heeft u een toelichting op het oordeel van <bestuursorgaan x> op uw klacht ontvangen?

- ☐ Ja, maar daar had ik geen behoefte aan.
- ☐ Ja, en dat vond ik erg prettig.
- ☐ Nee, maar ik had wel graag een toelichting gekregen. → *door naar 34*
- ☐ Nee, en daar had ik ook geen behoefte aan → *door naar 34*
- ☐ Dat weet ik niet meer → *door naar 34*
- ☐ Anders .....

33 Begreep u deze toelichting?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Dat kan ik niet herinneren
- ☐ Anders.....

34 Heeft u een compensatie gekregen? Bijvoorbeeld een excuus of cadeau?

*Meerdere antwoorden mogelijk*

- ☐ Excuus
- ☐ Cadeau ..... (*Vul cadeau in*)
- ☐ Vergoeding voor geleden schade
- ☐ Vergoeding als coulance
- ☐ Anders .....

35 Bent u tevreden over de klachtprocedure zoals die gevolgd is?

- ☐ Ja, erg tevreden
- ☐ Ja, tevreden
- ☐ Neutraal
- ☐ Nee, ontevreden
- ☐ Nee, erg ontevreden
- ☐ Anders .....

36 Heeft u het idee dat uw klacht tot verbetering van de dienstverlening heeft geleid?

- ☐ Ja  
☐ Nee  
☐ Geen idee

37 Is het vertrouwen dat u in <bestuursorgaan x> heeft door de manier waarop ze met uw klacht zijn omgegaan veranderd?

- ☐ Ja, mijn vertrouwen is toegenomen  
☐ Nee  
☐ Ja, mijn vertrouwen is afgenomen

38 Wanneer u in een vergelijkbare situatie terecht komt, zou u dan opnieuw een klacht indienen?

- ☐ Ja  
☐ Nee  
☐ Dat weet ik niet  
☐ Anders .....

Welk rapportcijfer (1 tot 10) geeft u <bestuursorgaan x> voor het behandelen van uw klacht? .....

#### Externe indiening van klachten

Klachten kunt u ook bij de Nationale of een lokale ombudsman indienen.

39 Heeft <bestuursorgaan x> u erop gewezen dat u uw klacht ook bij een ombudsman kunt indienen?

- ☐ Ja  
☐ Nee  
☐ Dat kan ik me niet herinneren  
☐ Anders .....

40 Heeft u uw klacht ingediend bij de Nationale of lokale ombudsman?

- ☐ Ja  
☐ Nee → *door naar 42*  
☐ Anders .....

41 Is uw klacht door de Nationale of lokale ombudsman gegrond verklaard, m.a.w. heeft u van de ombudsman gelijk gekregen?

- ☐ Ja  
☐ Deels  
☐ Nee  
☐ Geen eindoordeel  
☐ Klacht is niet in behandeling genomen  
☐ De procedure loopt nog  
☐ Anders .....



- 42 Wat heeft uw voorkeur: Uw klacht eerst bij <bestuursorgaan x> indienen of uw klacht bij een ombudsman indienen zonder tussenkomst van <bestuursorgaan x>?
- ☐ Eerst bij <bestuursorgaan x>
  - ☐ Meteen bij ombudsman
  - ☐ Geen voorkeur
  - ☐ Anders .....

- 43 Hebt u eerder een klacht of een bezwaarschrift ingediend bij <bestuursorgaan x>?
- ☐ Ja → hoe vaak en wanneer? .....
  - ☐ Nee
  - ☐ Anders .....

#### Laatste vragen

Ten slotte heb ik nog een paar vragen voor de statistieken.

- 44 Wat is uw geboortejaar? .....

- 45 Wat is uw hoogst genoten opleiding?
- ☐ Lager onderwijs
  - ☐ Middelbaar onderwijs
  - ☐ mbo (vergelijkbaar)
  - ☐ hbo (vergelijkbaar)
  - ☐ wo (vergelijkbaar)
  - ☐ Geen antwoord
  - ☐ Anders .....

- 46 Wat is uw woonplaats? .....

Ik wil u bedanken voor uw medewerking en uw tijd. De resultaten van dit onderzoek worden begin 2007 bekend. Ik wens u nog een prettige dag/avond.

#### Afsluitend scherm

- 47 Geslacht
- ☐ M
  - ☐ V

- 48 Relatie bestuursorgaan en klager
- .....
- .....
- .....
- .....
- .....

Respondentnummer .....

## Bijlage 8 Lijst van gesprekspartners

Mevrouw mr. N. Atakan, Waterschap Zuiderzeeland  
 Mevrouw mr. J.E. Blekkenhorst, provincie Overijssel  
 De heer mr. R. Boekel, gemeente Medemblik  
 Mevrouw drs. B.E.K. Borremans, Immigratie- en Naturalisatiedienst  
 De heer mr. J. Brouwer, provincie Overijssel  
 Mevrouw A.J.M.C. Buurman, Informatie Beheergroep  
 De heer J. van Dijk, gemeente Eindhoven  
 Mevrouw mr. J.T.G.M van Dinther-Broeksteeg, Waterschap Rivierenland  
 De heer drs. J.G.J. Driessen, Centrum voor Werk en Inkomen  
 De heer drs. G. Jansen, Wetterskip Fryslân  
 De heer mr. A.P.E. Jaquet, stadsjurist, gemeente Dordrecht  
 De heer J.H. Jonker, gemeente Smallerland  
 De heer mr. S.H. Grave, Belastingdienst Noord, kantoor Groningen  
 Mevrouw A.H. Hazewinkel, provincie Groningen  
 De heer drs. O. Hoekmeijer, gemeente Zaanstad  
 Mevrouw K. van den Hurk, gemeente Amsterdam stadsdeel centrum  
 Mevrouw drs. I. Kallenbach, gemeente Eindhoven  
 De heer J. Klaassen, provincie Overijssel, gedeputeerde  
 Mevrouw mr. C.J. Kleijs, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu  
 Mevrouw drs. C.T.T. Logger, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu  
 De heer ir. W.A.J.M. van Loosbroek, gemeente Zoetermeer  
 Mr.drs. F.C.A. van der Meulen, gemeente Hoogeveen  
 Mevrouw drs. R. Nijhof, gemeente Olst-Wijhe  
 De heer P.L.F. Perrels, bureau ombudsman Amsterdam, Almere en Zaanstad  
 Mevrouw C.F.A. van Peski, Immigratie- en Naturalisatiedienst  
 Mevrouw J. Poelman, Belastingdienst Noord, kantoor Groningen  
 De heer mr. B. Postema, Centraal Justitieel Incasso Bureau  
 De heer mr. Th. Prangma, klachtadviesinstantie gemeente Epe  
 De heer mr. B. Rietveld, provincie Utrecht  
 De heer S. Schokkenbroek, Politie IJsselland  
 De heer L. Tuiten, gemeente Haaksbergen  
 De heer mr. W.P.M. Urlings, gemeente Hoogeveen, burgemeester  
 De heer mr. P.L.G. van Velzen, Ministerie van Buitenlandse Zaken  
 De heer J.P.R.M. van Vree, hoofd van de stafafdeling Algemene Zaken en Communicatie en Projectleider Verbetering kwaliteit van de dienstverlening, gemeente Wierden  
 De heer mr. K.A. Weerts, gemeente Epe  
 De heer drs. B.S. Wilpstra, voorzitter lokale ombudscommissie Hoogeveen, oud-burgemeester en lid klachtadviescommissie politie Groningen

